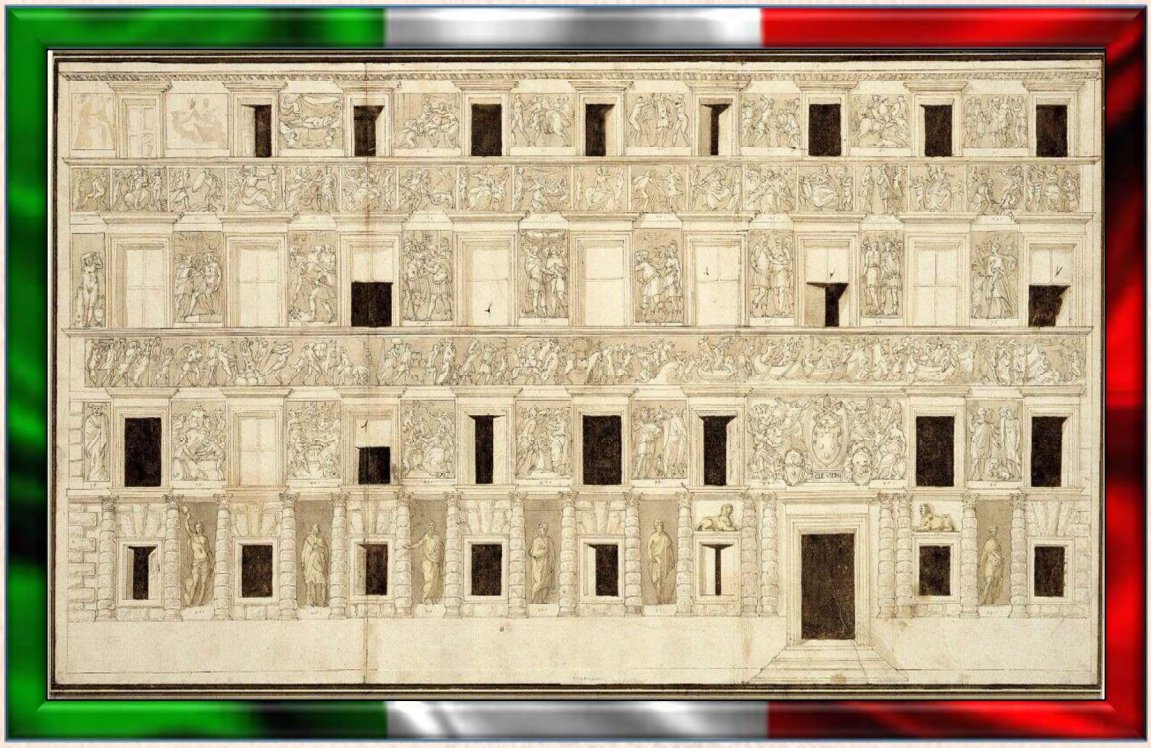
Rassegna della Giustizia Militare



a cura della

Procura Generale Militare presso la Suprema Corte di Cassazione

Palazzo Cesi

(in copertina)

Palazzo Cesi, di proprietà del Ministero della Difesa dal 1940, attualmente ospita il Consiglio della Magistratura Militare, la Procura Generale Militare presso la Corte Suprema di Cassazione, la Corte Militare di Appello, la Procura Generale Militare presso la Corte Militare di Appello ed il Tribunale Militare di Sorveglianza.

L'edificio, che conserva il nome della nobile famiglia umbro-romana, alla quale si deve la sua costruzione ed il suo mantenimento per oltre due secoli, fu la prima sede dell'Accademia dei Lincei, fondata il 17 agosto 1603 da Federico Cesi, secondo Duca d'Acquasparta.

Disegno riproducente l'incisione di
Pietro Santo Bartoli (1635 – 1700)

Rassegna della Giustizia Militare

Proprietario ed Editore

MINISTERO DELLA DIFESA

Periodico della Procura Generale Militare presso la Corte Suprema di Cassazione

Direttore Responsabile
Dott. Maurizio Block

Caporedattore
Tenente Colonnello Commissario (A.M.) Umberto Montuoro

Redazione
Avvocato Andrea Conti, Capitano (t. E.W. - E.I.) Saverio Setti; Maggiore (Commissario - E.I.) Pierpaolo Travaglione; Luogotenente (A.M.) Antonio Matteis - Content manager e IT Consulting;
Maresciallo Capo (CC) Giovanna Colangeli - Segreteria amministrativa e Curatore editoriale

Amministrazione:
Via degli Acquasparta 2 - 00186 Roma

Indirizzo e-mail: rassegnagiustiziamilitare@gm.difesa.it
Indirizzo web: http://www.difesa.it/Giustizia_Militare/rassegna/Pagine/default.aspx

Recapiti telefonici: 06.47355026 – 06.47355062 - 06.47353762

ISP: www.difesa.it - Comando C4 Difesa

ISSN: 0391-2787

Gli articoli pubblicati rispecchiano esclusivamente le idee personali dell'autore, il quale se ne assume direttamente la responsabilità e garantisce il rispetto della normativa vigente rispetto a testo e immagini

© Tutti i diritti riservati

Reg. Trib. Civile di Roma n. 16019, del 9 agosto 1975

Rassegna della Giustizia Militare

Comitato scientifico

Paola	BALDUCCI
Francesco	CALLARI
Ida	CARACCIOLO
Domenico	CARCANO
Paolo	FERRUA
Luigi Maria	FLAMINI
Susanna	FORTUNATO
Manlio	FRIGO
Francesca	GRAZIANI
Umberto	LEANZA
Marina	MANCINI
Sergio	MARCHISIO
Gian Maria	PICCINELLI
Massimo	PAPA
Antônio	PEREIRA DUARTE
Fausto	POCAR
Mauro	POLITI
Ranieri	RAZZANTE
Pierpaolo	RIVELLO
Natalino	RONZITTI
Antonio	SCAGLIONE
Deborah	SCOLART
Ludwig	VAN DER VEKEN
Giovanni Paolo	VOENA

Comitato di revisione

Paolo	BENVENUTI
Samuel	BOLIS
Fabio	CAFFIO
Gaetano	CARLIZZI
Lorenzo	DEL FEDERICO
Iole	FARGNOLI
Alfonso	FURGIUELE
Clelia	IASEVOLI
Giulio	ILLUMINATI
Sebastiano	LA PISCOPIA
Carlotta	LATINI
Saverio	LAURETTA
Carlo	LONGOBARDO
Giuseppe	MAZZI
Giuseppe	MELIS
Domenico	NOTARO
Gianfranco	NUCERA
Gianluca	PASTORI
Mariateresa	POLI
Silvio	RIONDATO
Francesco	SALERNO
Fabrizio	SCARICI
Sergio	SEMINARA
Giovanni	SERGES
Giorgio	SPANGHER
Carmelo Elio	TAVILLA
Gioacchino	TORNATORE

Rubriche:

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea
Susanna FORTUNATO

Documentazione e giurisprudenza internazionale
Francesca GRAZIANI

Documentazione e giurisprudenza di diritto comparato
Gian Maria PICCINELLI

Riferimenti bibliografici

NUMERO

3-2021

Indice

Autori – *Contributors* p. I
Riassunti - *Abstracts* p. III

Intervento del Procuratore Generale militare presso la Suprema Corte di Cassazione in occasione della conferenza "Donne e Forze armate: la parità in uniforme"
di Maurizio Block p. 1

Il trasferimento del militare e le peculiari procedure di notifica degli atti connessi
di Riccardo Giani p. 5

La restituzione dei beni culturali al termine dei conflitti armati: questioni giuridiche e soluzioni
di Salvatore Italia p. 19

NUMERO

3-2021

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea
a cura di *Susanna Fortunato*

La futura Bussola Strategica dell'Unione sulla Sicurezza e la Difesa: la sfida si vince se si evita una nuova "tigre di carta"
di Susanna Fortunato p. 24

Documentazione e giurisprudenza internazionale
a cura di *Francesca Graziani*

Messaggio del Presidente Draghi in apertura del *G20 Conference on Women's Empowerment*
di Mario Draghi p. 35

Conclusioni della conferenza G20 sull'*empowerment* femminile
Messaggio della Presidenza p. 37

Il contrasto del traffico di armi via mare, nel diritto internazionale e nel diritto interno
di Davide Giovannelli p. 41

Giornata mondiale ed europea contro la pena di morte
Messaggio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale p. 57

Documentazione e giurisprudenza di diritto comparato
a cura di *Gian Maria Piccinelli*

Le "donne soldato" in Libano e nel Mashreq. Prospettive di parità di genere
di Deborah Scolart p. 58

Libano, un tesoro culturale patrimonio dell'Umanità da proteggere
di Luigi Spadari p. 65

Riferimenti bibliografici

***I valori dei beni culturali*, Roma, 2021, p. 287, Supplemento a "*Pagine della Dante*" (Gianni Letta)**
di Salvatore Italia p. 77

Manuale del diritto e della procedura penale militare*. *Ordinamento giudiziario militare*, Torino, 2021, p. 688, *G. Giappichelli
di Pierpaolo Rivello p. 79

Autori - *Authors*

MAURIZIO BLOCK, Procuratore generale militare presso la Corte Suprema di Cassazione, vertice della magistratura militare italiana dal gennaio 2018, nominato Direttore della "Rassegna della Giustizia militare" dal ministro della Difesa nello stesso anno. È presidente del Gruppo italiano della *International Society for Military Law and the Law of War*.

MARIO DRAGHI, è il Presidente del Consiglio dei Ministri da febbraio 2021. Presidente della Banca Centrale Europea da novembre 2011 a novembre 2019. Dal 2006 a ottobre 2011 ricopre la carica di Governatore della Banca d'Italia. Nell'aprile del 2006 viene eletto Presidente del *Financial Stability Forum*, poi divenuto *Financial Stability Board*, carica che ricopre fino a novembre 2011. Prima di essere nominato Governatore della Banca d'Italia, dal 2002 al 2005 Mario Draghi è *Vice Chairman* e *Managing Director* di *Goldman Sachs International*. Direttore Generale del Tesoro (1991-2001), Presidente del Comitato Economico e Finanziario della Comunità Europea (2000-2001) e Presidente del *Working Party 3* dell'OCSE (1999-2001). Dal 1984 al 1990 è Direttore Esecutivo della Banca Mondiale. Fino al 1990 è Professore Ordinario di Economia presso l'Università di Firenze. Si laurea presso l'Università di Roma nel 1970 e nel 1977 consegue il dottorato di Ricerca in Economia presso il *Massachusetts Institute of Technology*.

SUSANNA FORTUNATO, è associato di Diritto dell'Unione europea presso la Facoltà di Giurisprudenza di Cassino. Ha svolto e svolge tuttora attività di docenza sia presso la stessa Università di Cassino (Corso di laurea magistrale in giurisprudenza e docente incaricato per il Diritto dell'Unione europea nel corso di Economia aziendale nella sede di Frosinone), presso l'Università di Roma "LUMSA", sempre all'interno del corso di laurea in Giurisprudenza. È collaboratrice stabile della rivista "Il Foro italiano" e dal 1996 è coordinatrice della redazione della rivista "Il Diritto dell'Unione europea", diretta Antonio Tizzano.

RICCARDO GIANI, Capitano del Ruolo Normale in servizio nell'Esercito Italiano. Formatosi presso l'Accademia Militare di Modena, ha conseguito la Laurea Specialistica in "Scienze Strategiche-Politico Organizzative" e quella Magistrale in "Relazioni Internazionali". Ha poi frequentato i *master* in "*Governance e Management* nella Pubblica Amministrazione" e in "Diritto Amministrativo".

DAVIDE GIOVANNELLI, Capitano di Corvetta del Corpo di Commissariato della Marina Militare con una specifica esperienza nell'ambito legale. Come ultimo impiego è stato destinato presso lo Stato Maggiore della Marina, Ufficio Generale Affari Legali, con l'incarico di Capo Sezione Teatri Operativi. In precedenza, ha svolto il ruolo di *Legal Advisor* in diverse operazioni internazionali (tra cui UNIFIL *Maritime Task Force* e EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA). Dal punto di vista educativo, il predetto Ufficiale ha conseguito il *master* di 2° livello - MA/LLM in *Law and Government of the European Union* presso la LUISS di Roma.

FRANCESCA GRAZIANI, è professoressa di diritto internazionale presso la Seconda Università di Napoli con la "Cattedra Jean Monnet" della Facoltà di Scienze Politiche. È esperta giuridica presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale (Servizio Affari Legali, accordi diplomatici e internazionali) italiano. È docente di diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea in varie scuole post-laurea, tra cui la SIOI di Roma.

SALVATORE ITALIA, docente universitario, è ritenuto uno dei maggiori esperti di legislazione nazionale ed internazionale dei beni culturali. Oltre ad aver ricoperto per anni ruoli di vertice nel Ministero dei beni culturali, ha scritto numerosi saggi e pubblicazioni. Vincitore del Premio Cultura 1988. È consigliere centrale e Soprintendente ai conti della Società "Dante Alighieri". È insignito dell'onorificenza di Cavaliere di Gran Croce al merito della Repubblica Italiana.

GIAN MARIA PICCINELLI, professore ordinario di diritto privato comparato nel dipartimento di Scienze Politiche "Jean Monnet" dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" dove insegna Diritto Comparato e Geopolitica, Docente di Diritto Comparato dei Paesi Islamici presso l'Università di Napoli "Federico II e Presidente onorario del Centro per l'UNESCO di Caserta.

DEBORAH SCOLART, docente in numerosi *master* e corsi di laurea presso università italiane su temi legati al diritto dei paesi islamici. Autrice e conduttrice di cicli di Lezioni nel programma radiofonico Uomini e Profeti in onda su Rai Radio Tre. Direttrice della collana Pubblicazioni dell'Istituto per l'Oriente C.A. Nallino e Componente del comitato scientifico della rivista Rassegna della Giustizia Militare. Autrice di numerose pubblicazioni sui temi del diritto penale e dei diritti delle donne e diseguaglianza di genere nei Paesi islamici.

LUIGI SPADARI, Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, nel 2013 assume l'incarico di Capo della Sezione Elaborazione Dati del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale e Ufficiale responsabile operativo della *TF Unite4Heritage*. Dal 2016 è ufficiale responsabile operativo della *Task Force* italiana *Unite4Heritage*. Ha partecipato a numerose missioni in Italia e all'estero (2011 Kosovo, 2016/2017 nelle zone colpite dal terremoto in centro Italia, 2017 e 2018 in Iraq, 2019/2020 Iraq presso EUAM Iraq – *European Union Advisory Mission* –, 2020 in Libano e 2021 in Croazia).

Riassunti – *Abstract*

MAURIZIO BLOCK, Intervento del Procuratore Generale militare presso la Suprema Corte di Cassazione in occasione della conferenza "Donne e Forze armate: la parità in uniforme", 17 dicembre 2020.

Costituisce un argomento di grande attualità la problematica dell'individuazione dei criteri di imputazione della responsabilità soggettiva, in relazione a crimini di natura sessuale commessi durante attività belliche da appartenenti alle FF.AA. o gruppi armati. In particolare, sia per quanto attiene al diritto umanitario e agli atti di violenza commessi sia a danno delle popolazioni locali sia per il connesso fenomeno degli episodi di prevaricazioni a sfondo sessuale che in tali contesti avvengono all'interno delle stesse FF.AA..

La violenza sessuale realizzata dai soldati durante i conflitti armati è sempre stata una costante nella storia. In tal senso, solo in tempi più recenti si è maturata una diversa coscienza e si è realizzata la necessità di considerare l'uso della violenza sessuale come crimine di guerra ed il percorso verso il riconoscimento del fenomeno dei cosiddetti stupri di guerra come atto lesivo dei diritti umani è stato lungo, graduale e non privo di difficoltà. Anche in tempi contemporanei, non mancano casi in cui il conflitto armato e le guerre civili si sono accompagnate a violenze sessuali realizzate principalmente a danno delle donne nonché tristemente dei bambini. Da un punto di vista strettamente giuridico, il riconoscimento della violenza sessuale come arma di guerra e internazionale è stato lungo e difficile ed a ciò ha fortemente contribuito la giurisprudenza dei tribunali internazionali che a certe condizioni hanno riconosciuto lo stupro ripetuto e sistematico come crimine contro l'umanità e crimine di guerra.

Inoltre è ormai indilazionabile l'esigenza di emanazione di un codice delle missioni internazionali, il quale regolamenti i comportamenti dei nostri militari impiegati all'estero perché la situazione che un tempo determinò la dicotomia tra stato di pace e stato di guerra – e quindi conseguentemente l'emanazione di codice penale militare di pace e codice militare di guerra – è mutata, non è più attuale e non si attaglia più alla realtà in quanto esistono compiti svolti dal militare sul territorio nazionale e compiti svolti in operazioni internazionali all'estero e, pertanto, si richiede una regolamentazione penale differenziata tra tali due situazioni che ne tenga conto. Inoltre, rilevo che l'accesso dell'elemento femminile nel contesto militare, avvenuto nel 2001, ha sensibilmente innovato l'ambito delle relazioni e del modus vivendi nel contesto militare suggerendo e imponendo nuovi e diversi modelli comportamentali rispetto al passato e richiedendo caratteri di maggiore formalità e rispetto nelle relazioni del servizio. Si impone, perciò, una riflessione circa l'effettività della tutela che la nostra attuale legge penale militare accorda alla donna in tale contesto ed agli strumenti normativi attualmente predisposti per il rispetto dei diritti fondamentali in tale ambito e la loro idoneità a garantire un adeguato standard.

Parole chiave: reati sessuali, diritto umanitario, codice penale militare di pace, codice delle missioni internazionali, tutela dei soggetti deboli.

Military Attorney General at the Supreme Court of Cassation's speech in occasion of "Women and the Armed Forces: equality in uniform" conference, December 17th, 2020.

Identifying the criteria for attributing subjective responsibility is a current problem, in relation to crimes of sexual nature committed during war activities by members of the Armed Forces or armed groups. In particular, either with regard to humanitarian law or acts of violence

committed to the detriment of both local populations and to the connected phenomenon of episodes of sexual abuse that in such contexts take place within the same Armed Forces.
Sexual violence perpetrated by soldiers during armed conflicts has always been a constant throughout history. In this sense, only in more recent times it has been developed a different awareness and need to consider the use of sexual violence as a war crime and the path towards the recognition of the phenomenon of so-called war rapes as an act damaging to human rights has been long, gradual and not without difficulties. Even in contemporary times, there are cases in which armed conflict and civil wars have been accompanied by sexual violence carried out mainly to the detriment of women and sadly as well as children. From a strictly legal point of view, the recognition of sexual violence as a weapon of war and international has been long and difficult and the jurisprudence of international courts has strongly contributed to this, which under certain conditions have recognized repeated and systematic rape as a crime against humanity and war crime.
Furthermore, the need to issue a code of international missions, which regulates the behavior of our soldiers employed abroad, is now indelible because the situation that once determined the dichotomy between a state of peace and a state of war - and therefore consequently ' 'emanation of the military penal code of peace and the military code of war - it has changed, is no longer current and no longer corresponds to reality as there are tasks carried out by the military on the national territory and tasks carried out in international operations abroad and is therefore it is necessary to have a differentiated penal discipline between these two situations that takes them into account. I also note that the entry of the female element into the military, which took place in 2001, significantly innovated the sphere of relationships and the modus vivendi in the military field, suggesting and imposing new and different behavioral models compared to the past and requiring formality and respect in service relations. Therefore, a reflection is required on the effectiveness of the protection that our current military criminal law grants to women in this context and on the regulatory instruments currently prepared for the respect of fundamental rights in this area and their suitability to guarantee an adequate standard.

Keywords: sexual offenses, humanitarian law, military penal code of peace, code of international missions, protection of vulnerable subjects.

SUSANNA FORTUNATO, La futura Bussola Strategica dell'Unione sulla Sicurezza e la Difesa: la sfida si vince se si evita una nuova "tigre di carta".

Il 2022, per quanto concerne la Politica estera e di sicurezza comune, diverrà probabilmente l'anno di una vera e propria svolta, da molti definita "storica", grazie alla prevista approvazione nel primo semestre della c.d. "Bussola strategica".
Obiettivo di queste brevi note informative è di analizzare il contesto in cui è maturata l'elaborazione di questo documento e il percorso seguito sin qui, al fine di tentare una prima ricostruzione circa la sua natura e le sue possibili implicazioni, in attesa di conoscerne a breve il contenuto finale.

Parole chiave: conflitti internazionali, cooperazione differenziata, autonomia strategica della UE, garante della sicurezza, gestione delle crisi.

The future Strategic Compass of the Union on Security and Defence: the challenge is won if you avoid a new "paper tiger".

2022, as regards the Common Foreign and Security Policy, will probably become the year of a real turning point, defined by many as "historic", thanks to the expected approval in the first semester of the so-called "Strategic compass".
The objective of these brief information notes is to analyze the context in which the elaboration of this document and the path followed so far has matured, in order to attempt a first reconstruction of its nature and its possible implications, while waiting to know its final content.

Keywords: international conflicts, differentiated cooperation, strategic autonomy of the EU, guarantor of security, crisis management.

RICCARDO GIANI, Il trasferimento del militare e le peculiari procedure di notifica degli atti connessi.

Il trasferimento del militare e le modalità di notificazione degli atti ad esso connessi presentano profili applicativi peculiari. Trattasi infatti di procedure che, *prima facie*, possono apparire carenti di varie garanzie procedimentali generalmente presenti nella quasi totalità dei procedimenti amministrativi. Col presente saggio ci si propone di poter meglio comprendere e contestualizzare le particolarità di detti istituti, passando attraverso una ricognizione della collocazione delle Forze armate all'interno del pubblico impiego e quindi dei discendenti aspetti di stato giuridico e condizione dei militari, con particolare riferimento all'ordine. In seno a questo si colloca la mobilità del militare, col suo procedimento *specialis* e le sue tipiche forme di notifica.

Parole chiave: pubblica amministrazione, ordinamento militare, imparzialità, responsabile del procedimento, designazione d'impiego.

The transfer of the military and the specific procedures for the notification of related documents.

The transfer of the soldier and the methods of notification of the documents connected to it have specific application profiles. They are procedures that may appear lacking in various procedural guarantees usually present in almost all administrative proceedings. With the present essay we propose to be able to understand better and contextualize these particularities, passing through a survey of the location of the Armed Forces within the public service, and then we examine about of the descendant aspects of the juridical status and condition of the military. In particular, we will refer to the order. Under that, we can find the military mobility, with its special process and its typical forms of notification.

Keywords: public administration, military system, impartiality, liable of employment policy, job designation.

DAVIDE GIOVANNELLI*,* Il contrasto del traffico di armi via mare, nel diritto internazionale e nel diritto interno.

Il contrasto del traffico di armi via mare costituisce un argomento rilevante nel contesto della stabilizzazione del Libano, atteso che la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle N.U. 1701 (2006), *inter alia*, ha stabilito specifiche disposizioni in merito e, conseguentemente, UNIFIL dispone di una propria Maritime Task Force. Nel presente articolo, pertanto, è analizzato il tema del contrasto del traffico di armi via mare nei suoi diversi aspetti, in quanto la tematica in esame si trova al crocevia tra diritto internazionale e diritto interno, sia amministrativo che penale. La complessità del quadro giuridico di riferimento in materia – che tra l'altro ha visto una significativa e progressiva evoluzione anche nell'ambito della prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – comporta la presenza di situazioni in cui il traffico di armi via mare può essere perseguito con strumenti giuridici di più ampio respiro, mentre in altre circostanze l'azione di vigilanza e repressione delle forze navali dovrà contare su un quadro giuridico più limitato. Quanto precede, tuttavia, rende ancora più pregnante la necessità di assicurare la costante presenza di un dispositivo navale che possa svolgere una attenta azione di vigilanza in mare.

Parole chiave: stabilizzazione, Nazioni Unite, *Proliferation Security Initiative*, dispositivo navale, vigilanza in mare.

Fighting arms trafficking at sea, in international law and domestic law.

Fighting arms trafficking at sea is a relevant topic in the context of the stabilization of Lebanon, given that U.N. Security Council Resolution 1701 (2006), inter alia*, established specific provisions on that and, consequently, UNIFIL has its own* Maritime Task Force*. In this article, therefore, the fighting of arms trafficking at sea is analyzed in its various aspects, as the issue in question is at the crossroads between international law and domestic law, both administrative and criminal. The complexity of the legal framework of the matter - which among other things has seen a significant and progressive evolution also in the context United Nations Security Council's practice - entails the presence of situations in which arms trafficking at sea can be pursued with broader legal instruments, while in other circumstances the surveillance and repression of the naval forces will have to rely on a more limited legal framework. The foregoing, however, confirmed once more the need to ensure the constant presence of a naval task force in order to carry out a vigilant surveillance.*

Keywords: stabilization, United Nations Convention, Proliferation Security Initiative, arms trafficking criminalization, sea surveillance.

SALVATORE ITALIA, La restituzione dei beni culturali al termine dei conflitti armati: questioni giuridiche e soluzioni.

Numerose sono le questioni giuridiche che possono sorgere in sede di restituzione di beni culturali al termine di un conflitto armato. In primo luogo vanno individuati i soggetti ai quali spetta la restituzione e in secondo luogo va valutata l'incidenza della normativa internazionale sul regime giuridico dei beni di cui si tratta in vigore nei paesi interessati. Varia è la casistica di riferimento e diverse sono le controversie giudiziarie insorte tra vari paesi, spesso risolte dalle magistrature in modo contraddittorio.

Parole chiave: Convenzione dell'Aja, UNESCO, bottino di guerra, *restitutio in integrum*, tutela giuridica del legittimo proprietario.

Cultural property restitution at the end of armed conflicts: legal issues and solutions.

Several legal issues can arise in the context of cultural property restitution at the end of an armed conflict. In the first place, the subjects to whom the restitution is responsible must be identified and, secondly, the impact of international legislation on the legal regime of the assets in force in the countries concerned must be assessed. The reference cases vary and the judicial disputes that have arisen between various countries are different, often resolved by the judiciary in a contradictory way.

Keywords: The Hague Convention, UNESCO Convention, spoils of war, restitutio in integrum, legal protection of the legitimate owner.

DEBORAH SCOLART, Parità di genere nella recente legislazione libanese e prospettive di diritto comparato.

Parità di genere significa anche pari opportunità nell'accesso al mondo del lavoro, soprattutto con riferimento a mestieri tradizionalmente considerati di esclusivo dominio maschile, come la carriera militare. Le questioni legate ai ruoli, alla crescita professionale, e anche alle inevitabili difficoltà di un ambiente lavorativo peculiare trovano risposte diverse a seconda degli ordinamenti giuridici e del contesto sociale come emerge esaminando le risposte offerte dal Libano e dai suoi vicini a questi problemi.

Parole chiave: discriminazione, diritto di famiglia, emancipazione femminile, arruolamento femminile.

Gender equality in recent Lebanese legislation and comparative law perspectives.

Gender equality also means equal opportunities in access to the world of work, especially with reference to trades traditionally considered to be exclusively male domain, such as the military career. The questions related to roles, professional growth, and also to the inevitable difficulties of a particular working environment find different answers depending on the legal systems and the social context as emerges by examining the answers offered by Lebanon and its neighbors to these problems.

Keywords: *discrimination, family law, women's empowerment, women's recruitment.*

LUIGI SPADARI, La *Task Force* italiana *Unite4Heritage*, composizione, compiti e ipotesi di impiego.

La Cooperazione Italiana in Libano lavora per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale del Paese. Un impegno che non ha solo l'obiettivo di salvaguardare una ricchezza unica al mondo, ma anche quello di innescare processi virtuosi di sviluppo economico sostenibile. Questo creando nuove e diverse opportunità di lavoro legate al turismo e alla conservazione e alle complesse dinamiche del restauro dei beni culturali mobili ed immobili.

L’Italia, attraverso il suo impegno, evidenzia che la salvaguardia, il restauro e la promozione del patrimonio culturale, in Libano come ovunque, non sono un lusso per pochi, ma un valore per la crescita e la prosperità dell’intero Paese.
Priorità è stata data alle attività di condivisione e di informazione passo a passo con le istituzioni libanesi incaricate di conservare e proteggere il patrimonio nazionale e con le istituzioni responsabili della tutela e valorizzazione.

Parole chiave: bene culturale, tutela, conservazione e restauro, cooperazione, *task force*.

The Italian Unite4Heritage Task Force: experience in Lebanon.

The Italian Cooperation in Lebanon works for the protection and enhancement of the country's cultural heritage. A commitment that try not only to safeguard a unique heritage in the world, but also to initiate virtuous processes of sustainable economic development.
This is creating new and different job opportunities related to tourism, conservation and the complex dynamics of the restoration of movable and immovable cultural heritage.
Italy, through its commitment, underlines that the safeguarding, restoration and promotion of cultural heritage, in Lebanon as everywhere, are not a luxury for the few, but a value for the growth and prosperity of the entire country.
Priority was given to sharing and information activities step by step with the Lebanese institutions responsible for the conservation and protection of the national heritage and with the institutions responsible for the protection and enhancement.

Keywords: cultural heritage, protection, conservation and restoration, cooperation, task force.

Intervento del Procuratore Generale militare presso la Suprema Corte di Cassazione in occasione della conferenza "Donne e Forze Armate: la parità in uniforme" 17 dicembre 2020

Military Attorney General at the Supreme Court of Cassation's speech in occasion of "Women and the Armed Forces: equality in uniform" conference December 17th, 2020

Maurizio Block

Costituisce un argomento di grande attualità la problematica dell'individuazione dei criteri di imputazione della responsabilità soggettiva, in relazione a crimini di natura sessuale commessi durante attività belliche da appartenenti alle FF.AA. o gruppi armati. In particolare, sia per quanto attiene al diritto umanitario e agli atti di violenza commessi sia a danno delle popolazioni locali sia per il connesso fenomeno degli episodi di prevaricazioni a sfondo sessuale che in tali contesti avvengono all'interno delle stesse FF.AA..

Sul punto, si richiama l'interesse della Corte Penale Internazionale che si è occupata della problematica sul caso *Prosecutor versus Jean-Pierre Bemba Combo* (ICC-01/05–01/08-481-RSC) che ha consentito l'elaborazione del concetto di *Command responsability* secondo i principi stabiliti dall'art. 28 dello Statuto di Roma.

Vedasi anche al riguardo la decisione *Prosecutor versus Germain Katanga*, responsabilità del comandante per gli atti commessi dalle forze sottoposte al suo effettivo controllo e comando o sotto la sua effettiva autorità e controllo, a seconda dei casi quando non abbia esercitato un opportuno controllo sulla forza in determinati casi tassativi.

La violenza sessuale realizzata dai soldati durante i conflitti armati è sempre stata una costante nella storia. In tal senso, solo in tempi più recenti si è maturata una diversa coscienza e si è realizzata la necessità di considerare l'uso della violenza sessuale come crimine di guerra ed il percorso verso il riconoscimento del fenomeno dei cosiddetti stupri di guerra come atto lesivo dei diritti umani è stato lungo, graduale e non privo di difficoltà.

L'uso della violenza sessuale ha comportato che la donna venisse considerata come bottino di guerra, come mero oggetto a disposizione del soldato vincitore.

Anche in tempi contemporanei, non mancano casi in cui il conflitto armato e le guerre civili si sono accompagnate a violenze sessuali realizzate principalmente a danno delle donne nonché tristemente dei bambini.

Non lontano è il ricordo delle violenze realizzate durante la prima e la seconda guerra mondiale, degli stupri perpetrati in Belgio e in Francia nel 1914, in Ruanda nel 1994, in Bosnia (1992-1995), durante la guerra civile in Sierra Leone (1991-2002), nella Repubblica democratica del Congo, nel Darfur (Sudan), nella guerra interna in Guatemala e recentemente nelle più diverse e cruente azioni criminose realizzate ai danni delle donne dai componenti armati dell'ISIS.

Da un punto di vista strettamente giuridico, il riconoscimento della violenza sessuale come arma di guerra e internazionale è stato lungo e difficile ed a ciò ha fortemente contribuito la giurisprudenza dei tribunali internazionali che a certe condizioni hanno riconosciuto lo stupro ripetuto e sistematico come crimine contro l'umanità e crimine di guerra.

Inoltre è ormai indilazionabile l'esigenza di emanazione di un codice delle missioni internazionali, il quale regolamenti i comportamenti dei nostri militari impiegati all'estero perché la situazione che un tempo determinò la dicotomia tra stato di pace e stato di guerra – e quindi conseguentemente l'emanazione di codice penale militare di pace e codice militare di guerra – è

mutata, non è più attuale e non si attaglia più alla realtà in quanto esistono compiti svolti dal militare sul territorio nazionale e compiti svolti in operazioni internazionali all'estero e, pertanto, si richiede una regolamentazione penale differenziata tra tali due situazioni che ne tenga conto.

Ma non voglio dilungarmi sugli aspetti internazionalistici della violenza operata sulle donne ma piuttosto scendere sul terreno nazionale in cui, relativamente al contesto militare, si riscontrano ancora molte incongruenze e disarmonie a tutela della donna soldato dovute principalmente alla vigenza di codici penale militari emanati nel 1941 che, a mio parere, andrebbero totalmente modificati in quanto obsoleti e non più rispondenti alle esigenze attuali.

Inoltre, rilevo che l'accesso dell'elemento femminile nel contesto militare, avvenuto nel 2001, ha sensibilmente innovato l'ambito delle relazioni e del *modus vivendi* nel contesto militare suggerendo e imponendo nuovi e diversi modelli comportamentali rispetto al passato e richiedendo caratteri di maggiore formalità e rispetto nelle relazioni del servizio.

Se ciò è vero, non può d'altro canto negarsi che il mondo militare rispecchia in tutto la società civile e che, pertanto, anche le problematiche che si verificano in quest'ultima non possono che trovare sponda in tale contesto anche se si atteggiano in forma diversa e probabilmente più contenuta.

Si impone, perciò, una riflessione circa l'effettività della tutela che la nostra attuale legge penale militare accorda alla donna in tale contesto ed agli strumenti normativi attualmente predisposti per il rispetto dei diritti fondamentali in tale ambito e la loro idoneità a garantire un adeguato *standard*.

Uno dei principali e più rilevanti problemi riguarda proprio l'aspetto della libertà sessuale e la tutela da possibili attentati che possono derivare dalla convivenza tra militari di sesso diverso nell'ambito delle caserme.

Com'è noto, la vita militare impone particolari restrizioni ed un regime di vita più rigido e circoscritto. Inoltre, il rapporto gerarchico è fonte di un potere diretto che impone anche una forma di soggezione e che, come tale, proprio per tale sua incisività non deve deviare da un corretto esercizio dando spazio a prevaricazioni che sfocino nella sfera sessuale.

Risulta, pertanto, particolarmente importante ai fini di una buona qualità della vita in caserma e per una corretta interpretazione del rapporto gerarchico, stabilire dei precisi rigorosi limiti all'*agere licere*, sanzionando dal punto di vista penale comportamenti che violano i criteri suddetti di liceità.

Purtroppo al riguardo, devo denunciare una prima criticità dovuta al fatto che la giurisdizione militare che è la giurisdizione speciale cui è devoluto il compito di tutelare la legalità nell'ambito delle Forze Armate, non esercita secondo l'attuale normativa, alcuna competenza sulla repressione di fatti riguardanti violenza sessuale o molestie sessuali (secondo il linguaggio anglosassone *sexual harassment*), in quanto nessuna fattispecie penale che tuteli la sfera sessuale è prevista nel codice penale militare attuale.

Ciò trova la sua motivazione indubbiamente nella circostanza che l'attuale codice penale militare risale al 1941, epoca in cui la donna non prestava servizio nelle Forze Armate e nella quale vieppiù vigeva una diversa concezione del compimento di atti invasivi della sfera sessuale che, lungi dall'essere considerati anche dalla legge penale comune come reati contro la persona, erano definiti *contro la morale* in un'ottica evidentemente in cui l'aspetto di maggiore rilevanza era costituito dalla violazione della morale e della risonanza esterna degli atti.

Dal 1941 ad oggi, nessun intervento normativo è stato previsto per prendere atto della mutata situazione e dell'ingresso delle donne nella compagine militare.

Si deve, quindi, rilevare l'assoluta inadeguatezza dell'attuale normativa che non riconosce alla magistratura militare giurisdizione in ordine a tali fatti, che pur rientrerebbero ragionevolmente nella sua competenza dal momento che i tribunali militari sono riconosciuti dalla Costituzione e, quindi, dovrebbero essere impiegati nella repressione di fatti lesivi anche di interesse militare. Ciò

non significa che tali fatti non siano punibili ma che rientrano nella competenza del giudice ordinario il quale, oberato del lavoro giudiziario, non sempre riesce ad intervenire in modo tempestivo ed incisivo.

Attualmente i tribunali militari per contrastare il fenomeno delle molestie sessuali in caserma, hanno potuto far uso solo dei modesti strumenti giudiziari previsti dalla apposita normativa vigente e, qualora ne ricorressero gli estremi, quindi punire i fatti di più lieve entità, cioè le fattispecie di ingiuria per condotte consistenti in espressioni verbali volgari ed in alcuni casi manomissioni di minima rilevanza.

Pertanto, i comportamenti più gravi e quindi le lesioni maggiori del bene della libertà sessuale della donna consistenti in atti di incisività effettiva nella sfera sessuale sono rimasti puniti dalla legge penale comune e, quindi, giudicati dalla magistratura ordinaria.

Questo costituisce, a mio parere, un *vulnus* nella tutela del militare donna, in quanto manca una tutela incisiva ed immediata qualora tali reati si verifichino durante l'espletamento del servizio e all'interno degli ambienti militari.

Sotto un primo aspetto, infatti, la circostanza che il giudice ordinario debba occuparsi dei reati di violenza sessuale commessi in tale contesto comporta che, a causa del lavoro eccessivo che grava sugli organi giudiziari ordinari, i tempi dei processi diventino lunghi e per tale motivo l'effettiva tutela di genere sia fortemente affievolita, laddove, invece, per le caratteristiche del mondo militare sarebbe necessario un intervento più immediato che il giudice militare sarebbe in grado di garantire.

Inoltre, dal momento che in sede costituente si è fatta la scelta di mantenere una giurisdizione dedicata al mondo militare, per coerenza, ne deve discendere la necessità che sia il giudice speciale militare ad occuparsi di fatti che ledono la sfera sessuale nelle caserme e che questi siano considerati reati contro la persona del militare donna, al pari di quello che avviene nel codice penale comune per la donna in genere.

Ritengo che tale lacuna del codice penale militare di pace debba essere colmata inserendo nel codice penale militare le stesse figure criminose previste dal codice penale comune che riguardano la violenza sessuale (artt. 609 bis e ss. e 612 bis c.p.) ed attribuendo conseguentemente la competenza alla magistratura militare, perché solo in tale maniera si realizzerà una tutela piena ed effettiva della donna nel contesto militare.

Devo altresì rilevare un'ulteriore criticità che merita di ottenere una risposta immediata sul piano legislativo: la mancata previsione nel codice penale militare di pace dell'istituto della querela che, come è noto, consente alla persona offesa di richiedere la punizione del colpevole di un reato a proprio danno, anche per quei pochi reati quali ingiuria, percosse, lesioni personali e minaccia, puniti sino a sei mesi di reclusione.

Orbene, nel contesto normativo vigente il soggetto militare – sia uomo che donna – che sia vittima di un reato contro la persona (ingiuria, percosse, minaccia, lesione personale) non può chiedere al giudice militare la punizione del colpevole in quanto la valutazione se perseguire o meno il fatto in via penale è lasciata al comandante di corpo al quale è devoluto il potere di presentare la richiesta di procedimento.

È evidente che in conseguenza di tale situazione il soggetto passivo di un reato – e, per quel che riguarda qui, la donna militare che subisce un reato contro la sua persona – viene di fatto "espropriata" del diritto di chiedere la punizione del colpevole e letteralmente soppiantata in tale sua scelta dal comandante, il quale poi più che la lesione subita dalla persona è tenuto a valutare principalmente il pregiudizio per il servizio che tale atto criminoso ha prodotto nel contesto militare.

Non è previsto che il soggetto passivo del reato possa proporre a propria tutela altra forma di doglianza, se non in sede civile. La scelta sulla perseguibilità penale è come detto lasciata solo e soltanto alla valutazione del comandante di corpo.

Ovviamente il militare può presentare denuncia del fatto all'autorità giudiziaria: in questo caso può aprirsi una problematica dovuta al fatto che il giudice ordinario è chiamato ad esprimersi

sullo stesso fatto di cui si è occupato il giudice militare che lo ha qualificato in modo diverso e, quindi, potrebbe verificarsi una duplicazione di giudizio risolvibile, in estremo, con la revisione o con l'applicazione del principio del *ne bis in idem*.

Ritengo che l'assetto normativo attuale non sia più in linea con i tempi in quanto configura un tipo di tutela esclusiva e prevalente del servizio, ponendo totalmente in secondo piano quelli che sono gli interessi ed i diritti di coloro che materialmente subiscono il reato, persone offese, le quali non possono chiedere tutela al giudice penale.

A mio parere, la problematica può agevolmente risolversi attribuendo, oltre che al comandante di corpo, anche alla persona offesa la facoltà di presentare querela dinanzi all'autorità giudiziaria militare, creando quindi un sistema di concorrenza alternativa fra richiesta di procedimento e querela, nel senso che se il comandante di corpo non ha presentato la richiesta di procedimento, la parte lesa sarà legittimata a presentare querela.

Quelli che ho citato sono solo alcuni aspetti delle incongruenze dell'attuale situazione normativa conseguenti alla vigenza di un codice penale militare ormai obsoleto e non più in grado di far fronte all'esigenza di giustizia, soprattutto, a favore delle donne militari nell'ambito delle Forze Armate ma spero che possano fornire degli adeguati punti di riflessione per modifiche legislative a breve termine affinché il cittadino militare- ed in particolare il genere femminile -possa godere di un trattamento che garantisca i principali diritti civili che uno Stato deve attribuire a chi lo difende in armi.

Il trasferimento del militare e le peculiari procedure di notifica degli atti connessi

The transfer of the military and the specific procedures for the notification of related documents

Riccardo Giani

Sommario: 1. Le Forze Armate nel Pubblico Impiego. – 2. Obbedienza e ordini militari. – 3. La mobilità dei militari. – 4. Il procedimento di trasferimento e le sue peculiari forme di notifica.

1. Le Forze Armate[1] nel Pubblico Impiego

All'interno del pubblico impiego, tra le numerose categorie che lo compongono, troviamo le Forze Armate[2], che sono chiamate a svolgere peculiari attribuzioni concerni la difesa dello Stato, la realizzazione della pace e della sicurezza. Esse risultano totalmente esentate dai provvedimenti normativi intervenuti a partire dagli anni Novanta volti alla "privatizzazione" della Pubblica Amministrazione[3] [4]. Pertanto, diversamente da quanto accade per la prevalenza dei pubblici dipendenti e di quelli privati, e relativamente al rapporto di impiego e di servizio, al personale militare non si applicano le norme del Codice civile, dello statuto dei lavoratori e quelle di natura contrattuale. Inoltre, nell'eventualità di un contenzioso tra amministrato e Amministrazione, a prescindere da quale possa essere la *causa petendi*, la giurisdizione è riportata in via esclusiva al Giudice Amministrativo[5].

Le FF.AA. continuano quindi a mantenere tutt'ora il completo regime pubblicistico, in ordine alla loro peculiarità d'impiego e l'importanza – quasi esclusiva, unitamente alle Forze di Polizia[6], nella detenzione di armi e nell'utilizzo della forza – nel garantire il mantenimento della democrazia e la salvaguardia delle libere Istituzioni. Per le FF.AA. tale regime è quindi necessario: il principio di "supremazia speciale" della P.A. – caratteristica peculiare del regime di diritto pubblico – deve rimanere vigente e vivo.

Nel contesto dell'Amministrazione Pubblica l'organizzazione militare ha una configurazione tipica, originata dalla singolarità delle funzioni che è chiamata a svolgere. Per poter assolvere alla missione istituzionale assegnata è richiesto anche l'impiego di sistemi d'arma, che devono chiaramente essere impiegati in maniera sicura, proficua e appropriata. Per tale motivo risulta essere essenziale che tutta l'organizzazione militare sia improntata sulla "operatività", cioè la capacità di agire con tempestività adeguata alle esigenze strategiche e tattiche. L'operatività poi, si sposa perfettamente con l'esatta applicazione dei criteri di efficienza ed efficacia – principi cardine che informano l'agire della P.A. – nella gestione razionale e oculata delle risorse a disposizione.

---

[1] Esercito, Marina Militare – incluso il Corpo delle Capitanerie di Porto (Artt. 132 e ss., d.lgs. 66/2010) e Aeronautica Militare (Artt. 621 ss., d.lgs. 66/2010), dal 2000 si aggiunge a queste la quarta F.A. autonoma i Carabinieri (Art. 1, l. 78/2000 e artt. 621 ss., d.lgs. 66/2010). È anche da considerare appartenente alle FF.AA. la Guardia di Finanza, quale corpo militare con compiti speciali (art. 1, l. 189/1959, e art. 1, d.lgs. 68/2001).

[2] D'ora in avanti il termine "Forze Armate" sarà altresì indicato con l'acronimo "FF.AA.", mentre "Forza Armata" con quello di "F.A.".

[3] Di seguito Pubblica Amministrazione sarà indicata anche col termine di "P.A." o "Amministrazione".

[4] Le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dettate dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, all'art. 3, stabiliscono infatti che «*rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti:* […] *il personale militare e le Forze di polizia di Stato*».

[5] Art. 133 comma 1 let. l, d.lgs. 02 luglio 2010, n. 104, *Codice del processo amministrativo*; Art. 63 comma 4, d.lgs. 165/2001.

[6] Di seguito il termine "Forze di Polizia" sarà altresì indicato con l'acronimo "FF.PP.", mentre "Forza di Polizia" con quello di "F.P.". Nel presente saggio ci si riferisce a FF.PP. a "ordinamento militare" quali i Carabinieri, la Guardia di Finanza e il Corpo delle Capitanerie di Porto.

Detto principio scaturisce quindi da un insieme di attività differenti svolte a livello tecnico, logistico e amministrativo, e che devono essere realizzate in modo autonomo secondo procedure rispondenti a regolamentazioni particolari definite a livello centrale[7].

Tutte le principali norme amministrative attinenti le FF.AA. sono state unificate[8] col d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*, che disciplina l'organizzazione, le funzioni e l'attività della difesa e sicurezza militare e delle FF.AA.[9]; esso è strutturato in nove libri che raccolgono in modo sistematico i diversi settori normativi delle FF.AA. L'art. 1 comma 3 del prefato decreto prevede poi l'emanazione di norme regolamentari che sono state definite con il d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*. Questo ha riunito tutte le precedenti fonti amministrative militari di natura regolamentare, riportando alcune disposizioni che prima erano disciplinate da fonti di rango primario[10].

2. Obbedienza e ordini militari

L'intero e complesso ordinamento militare, appena sinteticamente riportato, vuole garantire, tra le varie, l'operatività – condizione essenziale per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali della Difesa verso cui l'attività delle FF.AA. deve essere proiettata – tramite la realizzazione di una esecutività tempestiva, scrupolosa e puntuale, tale da assicurare sempre la necessaria prontezza per le diverse esigenze d'impiego[11]. In questo contesto, il militare, come ogni pubblico dipendente deve operare con sensibilità istituzionale e professionale, in armonia, però, con la singolarità della funzione assolta. Il militare ha infatti uno *status* differenziato, in quanto è assoggettato a particolari doveri e, più degli altri dipendenti pubblici, è tenuto a mantenere una condotta diligente, sia nella esecuzione delle funzioni assegnate sia nell'assunzione di sue iniziative[12].

Il vigente ordinamento recepisce la specificità della condizione militare[13] e, appurato che a essi spettino i diritti costituzionali riconosciuti a tutti i cittadini, sancisce che «*per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle FF.AA. la legge impone ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi*

---

[7] A. LO TORTO, *La condizione militare nell'ordinamento delle Forze Armate,* Milano, *Giuffrè Editore*, 2010, p. 27 ss.

[8] In esito a quanto indicato dall'art. 20, l. 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa* e dall'art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*.

[9] Tale opera di codificazione nell'ambito della normazione militare costituisce un evento storico, indirizzato sicuramente verso una maggiore trasparenza e certezza del diritto amministrativo. Sono risultati essere dei provvedimenti normativi che hanno rivoluzionato il sistema delle fonti legislative e regolamentari attinenti al diritto amministrativo (militare). Si tratta infatti di una titanica opera di unificazione delle fonti, perseguita ispirandosi ai principi di chiarezza e semplificazione, che ha favorito la certezza del diritto eliminando le fonti obsolete, individuando quelle vigenti e armonizzando il dato testuale.

[10] Per le FF.PP. vi sono ulteriori e differenti riferimenti normativi che saranno menzionati *infra*.

[11] A. LO TORTO, *Le Forze Armate e la condizione militare nell'ordinamento vigente*, in Osservatorio Strategico, supp. al n. 9, 2006.

[12] A. LO TORTO, *La condizione militare nell'ordinamento delle Forze Armate,* cit., p. 43.

[13] Art. 19, l. 4 novembre 2010, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.* Ripercorrendo le precedenti tappe di questo articolo, il primo formale riconoscimento della specificità dei militari in seno al pubblico impiego si è concretizzato con la l. 29 marzo 2001, n. 86, *Disposizioni in materia di personale delle Forze Armate e delle Forze di Polizia* che all'art. 7 ha reintrodotto il sistema parametrale degli stipendi del personale militare non direttivo e non dirigente. Questa norma segna un momento decisivo nell'evoluzione della tutela della specificità militare, poiché nella fase iniziale del processo di conformazione dell'ordinamento militare ai principi democratici era prevalso l'orientamento di uniformare progressivamente il trattamento dei militari a quello degli altri dipendenti pubblici.

costituzionali[14]». Tutte le particolari regole di condotta sancite sono destinate a garantire l'efficienza e l'efficacia del servizio per assicurare l'operatività. Tra i molteplici doveri e requisiti previsti dallo *status* di militare raccolti nel titolo VIII – capo I, del d.P.R. 90/2010, sicuramente spiccano per importanza: la consapevolezza e il pieno riconoscimento della subordinazione gerarchica, da cui deriva il dovere d'obbedienza.

Si deve poi evidenziare che le relazioni interorganiche sviluppate nell'ambito dell'Amministrazione militare[15], si rifanno – nella maggior parte dei casi – al modello della "gerarchia"[16], mentre rimane residuale quello della "direzione". Il modello gerarchico, in buona parte desueto nella restante P.A. (in cui è invece prevalente quello della "direzione"), rimane quindi principio cardine nell'ambito militare. Nella relazione organica della gerarchia, tra i suoi diversi poteri caratteristici primeggia il potere d'ordine, che consente di vincolare l'organo subordinato a un certo comportamento nello svolgimento della propria attività.[17] È inoltre da rappresentare che gli ordini, in diritto amministrativo, sono contemplati dalla dottrina quale forma di provvedimento espressione dei poteri ablatori[18] [19].

In una organizzazione strutturalmente basata sulla dipendenza gerarchica appare vitale il puntuale rispetto di questa. L'obbedienza deve essere consapevole e responsabile, pertanto è richiesto che sia insita nel militare la condivisione degli ideali e degli obiettivi posti dalla F.A. Oltre a ciò è ricercato che l'obbedienza sia pronta, rispettosa e leale[20]; che da questa possa anche derivare, qualora la situazione lo renda necessario, l'iniziativa[21] del subalterno, sempre indirizzata dall'ordine originario, unitamente al senso di responsabilità[22]. Il dovere di obbedire con prontezza e lealtà, combinato col dovere di iniziativa, sostanzialmente impone di agire con professionalità e razionalità, ossia con la piena consapevolezza che l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione

---

[14] Art. 3, l. 11 luglio 1978, n. 382, *Norme di principio sulla disciplina militare*, poi recepito all'art. 1465 del d.lgs. 66/2010.

[15] Di seguito, "Amministrazione militare" sarà indicata anche col termine di "A.m." (da non confondersi con l'acronimo A.M. relativo all'Aeronautica Militare) oppure di "Amministrazione Difesa" e di "A.D.".

[16] «*La gerarchia esprime la relazione di sovra ordinazione–subordinazione tra organi diversi. In un primo tempo essa esprimeva non già rapporti tra organi, bensì la supremazia di un funzionario nei confronti del subordinato: essa ha costitutivo per lungo tempo il modulo organizzatorio più ricorrente all'interno di tutte le branche dell'amministrazione. Nella gerarchia in senso proprio non sussiste una vera e propria separazione di competenza tra gli organi interessati alla relazione. Più precisamente l'organo subordinato non dispone di una propria esclusiva sfera di competenza, ancorché, in ossequio al principio di legalità, non possa operare al di fuori dell'ambito ad esso assegnato, e l'organo superiore ha una competenza comprensiva anche di quella del secondo, pur se non vale il reciproco. L'omogeneità delle competenze giustifica i poteri spettanti al superiore gerarchico e il dovere di obbedienza di quello inferiore.*» E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione*, a cura di F. FRACCHIA, Milano, *Giuffrè*, 2018, p. 162.

[17] E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione,* cit., p. 162 e ss.

[18] «*Poteri che incidono negativamente sulla sfera giuridica del destinatario. Essi hanno segno opposto rispetto a quelli concessori, nel senso che impongono obblighi (privando il soggetto delle libertà di scegliere e agire: ablatori personali), ovvero sottraggono situazioni favorevoli in precedenza pertinenti al privato, attribuendole di norma, ma non necessariamente, all'amministrazione (ablatori reali). A fronte di tali poteri il destinatario si presenta come titolare di interessi legittimi oppositivi. L'effetto ablatorio può incidere su diritti reali, personali o su obblighi a rilevanza personale*». E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione,* cit., p. 361 e ss.

[19] In questa casistica, gli ordini hanno in particolare l'effetto di imporre un comportamento al destinatario. Essi si distinguono in comandi (ordini di fare: si pensi all'ordine di demolire il manufatto abusivo) e divieti (ordini di non fare: è tale il divieto di circolazione stradale), nonché in generali e particolari (rivolti ad un singolo soggetto; contenuto ordinatorio hanno numerosi provvedimenti assunti dalle *Authority* nell'esercizio di funzioni regolatorie). E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione,* cit., p. 366.

[20] Art. 1347, d.lgs. 66/2010.

[21] Art. 716, d.P.R. 90/2010.

[22] Art. 717, d.P.R. 90/2010.

gerarchica non dipendono soltanto dall'esaustività dell'ordine superiore, bensì dalla qualità del contributo apportato ai diversi livelli di responsabilità[23].

In un sistema strutturalmente organizzato sulla gerarchia e quindi sull'obbedienza, l'ordine è perciò quello strumento tipico dell'esercizio dell'azione di comando, che ha natura strumentale per l'efficienza operativa, e assume un ruolo chiave e un significato sostanziale. Il rispetto per la gerarchia costituisce il cardine fondamentale che assicura il funzionamento dell'intera organizzazione dell'A.D.[24] [25].

In mancanza di una norma giuridica che definisca la nozione generale dell'ordine militare – simile ma diverso e distinto dal potere d'ordine espresso nelle relazioni interorganiche – possiamo descriverlo come:

- Lo strumento attraverso il quale si realizza l'intera attività delle FF.AA. e FF.PP.[26].
- Un atto amministrativo a forma libera[27], col quale il superiore – nell'ambito di un rapporto tipizzato – ingiunge all'inferiore un obbligo – di natura militare – avente ad oggetto un *facere* ovvero di *non facere* senza lasciare a costui la libertà di scegliere se adeguarsi o meno a tale volontà[28].
- Un provvedimento amministrativo, a forma libera[29], autoritativo e discrezionale, i cui requisiti sono minimi; l'elemento soggettivo è costituito dalla legittimazione del soggetto emittente e quello oggettivo dalla manifestazione della sua volontà, cui consegue l'obbligo di esecuzione in capo al destinatario e, in caso di violazione, la comminazione di sanzioni disciplinari e penali (di cui non si tratterà in questa sede). Contrariamente, non è necessaria alcuna forma particolare[30]: la manifestazione di volontà, costitutiva dell'ordine, può consistere anche in un semplice invito, e non è richiesta motivazione (come si comprenderà *infra*)[31].

Con la l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, sono state determinate le regole generali del procedimento amministrativo, prevedendo – tra le varie – all'art. 3 l'obbligatorietà della motivazione nei provvedimenti amministrativi. L'ordine militare è però sottratto alla disciplina generale dettata dalla prefata legge. Invero, recependo la consolidata giurisprudenza in materia, il d.lgs. 66/2010, al comma 3 dell'art. 1349[32] prevede esplicitamente che per gli ordini *de quibus* non siano applicabili le norme del capo I[33], III[34] e IV[35] della l. 241/1990. Sicché, l'importante evoluzione normativa esclude – tra le varie – l'obbligo di motivazione, snellendo notevolmente il processo di

---

[23] A. LO TORTO, *La condizione militare nell'ordinamento delle Forze Armate,* cit., p. 44 e ss.

[24] A. LO TORTO, *La condizione militare nell'ordinamento delle Forze Armate,* cit., p. 48.

[25] Per un inquadramento generale in materia di ordine militare si veda anche A. CUCCURU, *Gli ordini amministrativi e il trasferimento del militare in servizio*, Rassegna della Giustizia Militare, III, 2004.

[26] C. IAFRATE, *Obbedienza, ordine illegittimo e ordinamento militare,* in *Dir. e Quest. pubbl.* – vol. 16/2*,* Palermo, 2016, p. 313.

[27] La forma è libera salvo nei casi in cui è espressamente prevista dalla norma la forma scritta; in tale caso, la modalità scritta rileva *ab substantiam*.

[28] D. BRUNELLI, G. MAZZI, *Diritto penale militare – IV edizione*, Milano, *Giuffrè*, 2007, 351; A. LO TORTO, *La condizione militare nell'ordinamento delle Forze Armate,* cit., p. 48.

[29] Si veda la nota 27.

[30] Si veda la nota 27.

[31] C. IAFRATE, *Obbedienza, ordine illegittimo e ordinamento militare,* cit., p. 313.

[32] L'articolo riguarda l'ordine militare, dove ai primi due commi recepisce quanto già sancito dall'art. 4 commi 3, 4 e 5, l. 382/1978; al comma 3 introduce l'importante innovazione di grande rilevanza sostanziale escludendo l'applicabilità della l. 241/1990 e recependo quanto statuito negli anni precedenti da consolidata giurisprudenza in materia.

[33] In cui si enunciano i principi generali e si definisce l'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo.

[34] In cui si tratta della partecipazione al procedimento amministrativo e quindi si disciplina la comunicazione di avvio del procedimento, l'intervento nel procedimento e i diritti dei partecipanti allo stesso.

[35] Relativo alla semplificazione dell'azione amministrativa.

formazione e di conseguente esecuzione dell'ordine[36] [37]. Al riguardo, va subito chiarito che questa norma non deve essere interpretata *prima facie* come un'ipotesi di ripristino della potestà dispositiva dell'autorità militare, tipica nel contesto ordinativo dello "Stato assoluto"; l'A.m. non rappresenta quindi un *hortus clausus* impermeabile alle norme. La non obbligatorietà della motivazione dell'ordine militare esclude ogni possibile dispositività dell'azione di comando, anzi impone sia a chi emana sia a chi esegue l'ordine di agire nel rispetto delle procedure in modo corretto, trasparente e prudente. In particolare, l'art. 727, d.P.R. 90/2010, sancisce che gli ordini devono essere formulati con «*chiarezza, in modo da evitare dubbi o esitazioni*» e prevede la possibilità di emanare ordini «*in deroga alle disposizioni di servizio»* qualora sussistano «*imprescindibili esigenze*». L'art. 729, d.P.R. 90/2010, in materia di esecuzione, precisa che l'ordine deve essere eseguito con prontezza, senso di responsabilità ed esattezza; chiarisce che il militare, in merito agli ordini ricevuti deve: astenersi da ogni osservazione, «*tranne quelle eventualmente necessarie per la corretta esecuzione*»; evidenziare, qualora sussista, un contrasto con gli ordini ricevuti da altro superiore; astenersi dall'eseguire un ordine che costituisca manifestamente reato. Queste norme sembrano inequivocabilmente definire che le attività di emanazione ed esecuzione degli ordini devono essere in linea con i medesimi criteri generali che ispirano quella discrezionale: correttezza, trasparenza e prudenza; così da rispondere in modo esauriente ai canoni di una operatività sicura ed efficace unitamente a quei requisiti invocati e richiesti dalla l. 241/1990.

Stante quanto testé descritto, è da constatare che i principi generali contenuti nei succitati capi della l. 241/1990 esclusi dall'applicabilità all'ordine militare, nell'ambito dell'ordinamento militare, sono *de facto* degradati da fonte di rango primario a fonte di rango secondario, quindi di natura regolamentare.

3. La mobilità dei militari

Alla luce di quanto affrontato *supra* in merito alla specificità dell'organizzazione militare, è ormai evidente che l'assoluta singolarità della missione istituzionale e la vocazione operativa delle FF.AA. incidono sulla configurazione dello *status* di militare. Proseguendo oltre, si può giungere a far menzione dell'imparzialità dell'attività istituzionale dell'A.M., che non potendo essere regolamentata per decreto, dipende dalla capacità delle singole autorità amministrative di governare l'esercizio delle attribuzioni in modo da garantire l'assolvimento delle funzioni istituzionali con l'obiettività sufficiente a non cagionare effetti pregiudizievoli o, comunque, non rispondenti a quelli previsti[38]. Se è vero che l'imparzialità nell'attività amministrativa ha sempre visibilità immediata poiché incide sui provvedimenti finalizzati alla funzionalità dell'A.M. e l'eventuale inadeguatezza comporta l'illegittimità del provvedimento rilevabile in giudizio, è vero che l'imparzialità nell'attività operativa non ha una visibilità sempre immediata bensì ne ha una riflessa, deducibile da vari e diversi fattori a seconda della precisa situazione. In sintesi, l'imparzialità poiché incide sulla correttezza dell'attività ordinatoria, concorre a garantire

---

[36] Riguardo la tematica si era già espressa, tempo addietro, la giurisprudenza, che aveva già sposato l'idea contenuta nel novello precetto normativo. Cfr. Cass. Pen., sez. I, 31 ottobre 1983, n. 11157.

[37] Si tenga comunque presente che, come più volte detto, l'ordine militare è un atto amministrativo – a forma libera – e in quanto tale è esposto agli stessi vizi di legittimità di ogni altro atto della P.A.: incompetenza relativa, eccesso di potere e violazione di legge. Inoltre, l'ordine militare che non rispetta il paradigma normativo definito dal d.lgs. 66/2010 e dal d.P.R. 90/2010 integra l'invalidità per incompetenza assoluta data dallo straripamento di potere ovvero nullità perché adottato in espressa violazione di legge.

[38] Si può osservare che l'imparzialità delle FF.AA. si sviluppa aderendo appieno al più ampio principio di "imparzialità" della P.A., cui la dottrina fornisce diverse letture; nel caso di specie, la lettura più attagliata sembra essere quella con cui l'imparzialità viene intesa come autolimite dell'Amministrazione, per cui è necessario definire delle regole la cui osservanza garantisce la scelta imparziale dell'Amministrazione – e dei suoi membri – in presenza di interessi contrapposti.

l'efficacia dell'operatività e costituisce un mezzo attraverso il quale viene garantita la funzionalità[39].

Dalla necessità di garantire l'imparzialità e dalla specificità militare discende un ulteriore aspetto chiave dell'ambito militare, quello della "mobilità". Essa è una modalità tipica del rapporto di servizio[40] [41] ed è il più incisivo effetto concreto dell'operatività che, in relazione alle esigenze d'impiego, impone cambi di sede di servizio. In funzione delle prioritarie esigenze della "mobilità", il trasferimento[42] del personale militare avviene, di regola, d'autorità, mentre per i dipendenti civili è previsto, salvo specifici casi, il consenso dell'interessato[43] [44] [45] [46].

La "mobilità" è quantunque connaturata alla funzionalità delle FF.AA. poiché l'operatività non può essere subordinata all'accettazione della designazione d'impiego degli interessati[47]. Ai Capi di Stato Maggiore delle FF.AA. e ai Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo delle Capitanerie di Porto, è attribuita la competenza esclusiva riguardo: la determinazione dei profili d'impiego del personale, il relativo impiego e la cura dell'eventuale contenzioso.[48] Orbene risulta evidente la stretta correlazione esistente tra il

---

[39] A. LO TORTO, *La condizione militare nell'ordinamento delle Forze Armate,* cit., p. 111 e ss.

[40] «*Gli addetti e i titolari che prestano il proprio servizio presso l'ente sono legati alla persona giuridica da un particolare rapporto giuridico, detto rapporto di servizio, che ha come contenuto il dovere di agire prestando una particolare attività, denominata dovere d'ufficio, al quale si contrappone una serie di diritti*.» E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione,* cit., p. 186.

[41] I soggetti legati da rapporto di servizio all'amministrazione sono di norma dipendenti. Ricorre in questi casi il "rapporto di servizio di impiego", che assorbe i contenuti per "lavoristici" della relazione. Il rapporto di servizio lega all'ente tutti i soggetti–persone fisiche che fanno parte dell'organizzazione (siano essi titolari di organi o di uffici, ovvero altri dipendenti). E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione,* cit., p. 187.

[42] Il trasferimento è l'atto con cui si dispone, nei confronti del personale militare, un cambiamento di sede o, nell'ambito della stessa sede, di ente. In via generale, il trasferimento è adottato subordinatamente alla presenza presso l'ente di destinazione di una posizione organica disponibile che dovrà anche essere conforme al profilo professionale posseduto dall'interessato.

[43] In questa sede si affronteranno solamente, a carattere generale, le questioni afferenti al trasferimento d'autorità, senza trattare invece dell'altro macrosettore, dei trasferimenti "a domanda". La scelta è determinata dal fatto che l'A.m. sovente ripiana le posizioni organiche vacanti o di pregio e fa fronte alle proprie necessità organizzative e operative attraverso la movimentazione del personale in forma centralizzata, ovverosia attraverso il trasferimento d'autorità (materia che per ovvi motivi trova una maggiore probabilità di contenzioso). Per completezza di trattazione si deve però tenere conto che, in linea generale, l'A.D. provvede altresì al ripianamento delle succitate posizioni attraverso il bando di concorsi interi, con cui il personale può avanzare di propria iniziativa domanda di trasferimento (denominate circolari per i trasferimenti a istanza di parte); tali procedure sono sviluppate attraverso un procedimento amministrativo con tutte le garanzie di trasparenza e imparzialità normativamente previste. Inoltre, nel medesimo macrosettore trovano collocazione tutte quelle particolari procedure di trasferimento a istanza di parte discendenti da determinate condizioni in cui si può trovare il personale militare, per cui l'ordinamento ha accordato diritti soggettivi o interessi legittimi (a secondo delle casistiche): tutele della genitorialità, della maternità, della famiglia, (art. 29 Cost., l. 266/1999, art. 42 d.lgs. 165/2001, d.lgs. 66/2010 e d.P.R. 90/2010) dell'assistenza a parente portatore di handicap (l. 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*), delle cariche elettorali rivestite, e della propria salute.

[44] Rientrano nel novero dei trasferimenti d'autorità anche quelli "per incompatibilità ambientale" i quali rispondono, in buona parte, a una peculiare disciplina e dedicata giurisprudenza. Per una debita trattazione in materia si veda S. SETTI, *Il trasferimento per incompatibilità ambientale del militare: profili fisiologici e patologici*, in *Rass. giust. mil.*, 2/2020, p. 72 e ss.

[45] Nelle diverse tipologie di trasferimento vi sono poi quelli da "prima assegnazione", ossia realizzati al termine della fase di formazione del militare, che seguono una loro peregrina disciplina, *ex* art. 976, d.lgs. 66/2010, ove si stabilisce che solo le assegnazioni di sede di servizio successive alla prima avvengono d'autorità o a domanda.

[46] L'impiego del personale è incardinato su tre pilastri fondamentali: esigenze, pianificazione, definizione dei processi di gestione delle risorse umane. *Rapporto Esercito 2020*, p. 45.

[47] A. LO TORTO, *L'ordine di trasferimento dei militari*, in *Rass. Arma Carab*., n. 2, 2008.

[48] Si veda: per i Capi di Stato Maggiore delle FF.AA. l'art. 33, d.lgs. 66/2010, e l'art. 95, d.P.R. 90/2010; per il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri il combinato disposto dell'art. 33, d.lgs. 66/2010, e dell'art. 22, d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, *Norme in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri a norma dell'articolo 1 della legge 31*

governo della mobilità e quello della singola F.A., siffatto da imporre l'inscindibile unitarietà nella gestione – operativa e amministrativa – dell'impiego del personale militare.

Il carattere autoritativo del trasferimento dei militari ha stimolato un'attenzione particolare sulla sua natura giuridica e in via preliminare è bene subito precisare che esso non si configura mai quale procedimento con finalità sanzionatorie[49].[50] In mancanza di uno specifico riferimento positivo che dia assoluta certezza, la determinazione della natura giuridica del trasferimento trova comunque congruo fondamento nell'interpretazione sistematica delle norme che garantiscono la tutela dei destinatari degli atti amministrativi, assicurando l'appropriato bilanciamento tra due esigenze fondamentali, parimente garantite dalla Costituzione quali il raggiungimento degli obiettivi istituzionali e la tutela dei diritti degli amministrati[51] [52] [53].

Considerata la specialità dell'ordinamento militare nel contesto dell'ordinamento giuridico generale, appare ragionevole che il trasferimento d'autorità dei militari, coerentemente con la tipicità dello *status*, debba essere incastonato nella logica che governa l'attività militare, finalizzata all'operatività delle FF.AA., organizzata secondo una catena produttiva gerarchica che assicura qualità del "prodotto difesa" fondamentalmente attraverso l'esatto e corretto assolvimento delle attribuzioni distribuite in diversi livelli, anche non dirigenziali, di responsabilità di comando.

La *policy* d'impiego[54] deve, quindi, essere allineata con le esigenze operative, logistiche e addestrative con l'unico limite di assicurare che il personale venga impiegato secondo il rispettivo profilo professionale. Invero, ciascuna F.A. o F.P., di norma, elabora una o più circolari sull'impiego del personale e sui trasferimenti, al fine di rendere noti la *policy* d'impiego delle diverse categorie e specialità, i criteri generali di trasferimento e le connesse procedure di vaglio e attuazione[55]. Ciò

---

marzo 2000, n. 78; per il Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza l'art. 4, l. 23 aprile 1959, n. 189, *Ordinamento del Corpo della guardia di finanza*; per il Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto l'art. 13, d.p.c.m., 11 febbraio 2014, n. 72, *Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.*

[49] In punto di diritto, il d.lgs. 66/2010 prevede all'art 1353 la tassatività delle sanzioni disciplinari, tra le quali non è contemplato il trasferimento.

[50] Si soggiunge che *ex* artt. 977 e 1468, d.lgs. 66/2010, in sede di trasferimento sono espressamente vietate discriminazioni nei confronti dei militari per motivi politici, ideologici, religiosi, razziali, etnici, per l'orientamento sessuale o per la differenza di genere.

[51] Ciò implica che rientra nei compiti istituzionali delle FF.AA. garantire un equo bilanciamento tra le esigenze di funzionalità operativa e le esigenze del personale assoggettato alla gravosità della mobilità, che si riflettono anche sull'equilibrio familiare. Infatti, non essendo previsto a favore del personale alcun diritto ad intervenire nelle procedure di governo/gestione della mobilità, compete all'Amministrazione della Difesa assicurare – sempreché il preminente interesse pubblico lo consenta – che la movimentazione non risulti pregiudizievole delle aspirazioni professionali né penalizzante dell'esigenza di garantire a sé ed alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Cfr. A. LO TORTO, *L'ordine di trasferimento dei militari*, cit.

[52] Sul punto, di interesse quanto espresso dai Giudici di Palazzo Spada secondo cui «…*l'ordinamento militare, per quanto caratterizzato per sua natura da uno speciale rapporto di gerarchia e da marcato obbligo di obbedienza, si conforma anch'esso "allo spirito democratico della Repubblica", con conseguente necessità, anche per l'amministrazione della difesa, di osservare, in relazione a fasi di organizzazione e gestione del personale che non si differenzino, per procedimento e finalità, da quelli del restante pubblico impiego, dai principi e criteri che segnano il modo d'essere di tutti i rapporti tra Stato – apparato e cittadini, essenziali per la stessa concezione di uno Stato democratico*». Cons. St., sez. IV, 11 novembre 2010, n. 8018, in www.giustizia-amministrativa.it.

[53] «*La normativa militare non è avulsa dal sistema generale delle garanzie costituzionali* […] *la Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica e perciò separatista dell'ordinamento militare, giacché quest'ultimo deve essere ricondotto nell'ambito del generale ordinamento statale rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini*». C. Cost., 23 luglio 1987, n. 278, in www.cortecostituzionale.it.

[54] A titolo d'esempio, l'Esercito opera annualmente una rivisitazione della *policy* d'impiego del proprio personale al fine di garantire un costante bilanciamento tra diritti/benefici di quest'ultimo, declinati nel vigente dettato normativo, e gli obiettivi delineati dal livello politico–militare che la F.A. deve raggiungere. *Rapporto Esercito 2020*, p. 45.

[55] Anche per il personale in regime di diritto privato, si ritiene che il trasferimento istruito in ordine a oculati criteri di gestione delle risorse umane e tecnicamente corretti diviene insindacabile da parte del giudice. Cfr. Cass., Sez. lav., 17

a dimostrazione di come tutti i principi di buona amministrazione siano ad ogni modo adempiuti dall'A.D. Talché, qualora l'A.m. disattenda significativamente i precetti di siffatte circolari – ovvero ogni altro atto regolante la materia – in una procedura di trasferimento, si potrebbero configurare vizi di legittimità determinati dall'eccesso di potere[56], rendendo dunque possibile l'eventuale impugnazione da parte dell'interessato all'atto della notifica del provvedimento finale[57]. Pertanto, risulta evidente come i trasferimenti d'autorità siano adottati entro margini di discrezionalità chiaramente individuabili nelle pianificazioni e nelle norme di *status*; di conseguenza la mancanza di motivazione (del singolo trasferimento) non limita la trasparenza delle scelte effettuate. La conferma di questo si deduce dal fatto che in alcuni casi, tassativamente previsti, l'A.m. è tenuta a considerare la particolare condizione del dipendente e a motivare i provvedimenti che non possono accogliere le istanze rappresentate[58]. Tali norme specifiche, in concreto, confermano la validità del principio secondo cui per i singoli trasferimenti d'autorità non sia necessaria particolare motivazione; non per attribuire all'Amministrazione della Difesa discrezionalità illimitata in materia, ma perché – come si è potuto apprezzare – le procedure necessarie per l'emanazione dell'atto sono sufficienti a lasciar trasparire la congrua logica che sostiene le scelte adottate in funzione dell'obiettivo prioritario di assicurare, attraverso l'impiego del personale, la più elevata qualità del "prodotto difesa[59] [60] [61]".

Suddetta tesi è ulteriormente rinforzata dal consolidato orientamento della giurisprudenza: la Corte costituzionale ha confermato l'essenzialità della mobilità del personale militare per ottemperare al principio di "buon andamento dell'A.m. [62]", e l'orientamento dato in materia dai Giudici di Palazzo Spada ha ribadito che i trasferimenti d'autorità rientrano «…*nella categoria dell'ordine del superiore gerarchico e attengono, in buona sostanza, ad una semplice modalità di svolgimento del servizio sul territorio*[63]»; di conseguenza «*i provvedimenti di trasferimento dei*

---

giugno 1991, n. 6382, in S. SETTI, *Il trasferimento per incompatibilità ambientale del militare: profili fisiologici e patologici*, cit., p. 72 e ss.

[56] Principalmente riconducibili alle figure sintomatiche della "grave e manifesta illogicità", del "travisamento dei fatti" e della "incompletezza della motivazione". Cfr. Cons. St., Sez. IV, 27 gennaio 2011, n. 623; 3 maggio 2011, 2615; 15 gennaio 2016, n. 103; C.G.A.R.S., 20 dicembre 2016, n. 473 (tutte in www.giustizia-amministrativa.it).

[57] Una recente pronuncia del T.A.R. di Napoli, sulla scia di una giurisprudenza in via di consolidamento, si è espressa sottolineando che gli atti che sorreggono il procedimento di trasferimento devono comunque contenere i presupposti di fatto e di diritto posti alla base dello stesso. Cfr. T.A.R. Napoli, 03 ottobre 2016, n. 1591, in www.giustizia-amministrativa.it.

[58] A. LO TORTO, *La condizione militare nell'ordinamento delle Forze Armate,* cit., p. 119 e ss.

[59] A. LO TORTO, *L'ordine di trasferimento dei militari*, cit.

[60] Sviluppando un breve parallelismo col pubblico impiego "privatizzato", si può osservare che, riguardo i trasferimenti del lavoratore "privato", consolidata giurisprudenza ha definito il fatto che il giudice non può spingersi a sindacare l'opportunità della movimentazione oppure la possibilità di adottare diverse soluzioni organizzative, sempreché non vi sia stata violazione normativa o contrattuale, bensì dovrà limitarsi all'accertamento della motivazioni di carattere tecnico, organizzativo e produttivo. Sicché, il datore di lavoro non è tenuto a dover provare che il provvedimento assunto nei confronti del prestatore d'opera sia l'unica possibile soluzione. Cfr. Cass. Sez. lav., 23 febbraio 1998, n. 1912; 2 agosto 2002, n. 11624, in S. SETTI, *Il trasferimento per incompatibilità ambientale del militare: profili fisiologici e patologici*, cit., p. 72 e ss.

[61] In punto di giurisprudenza si è affermato che l'ordinamento militare non è *ex se* e per posizione istituzionale caratterizzato da una posizione di separatezza e isolamento e sottratto, come tale, ai principi ed alle regole dell'ordinamento repubblicano, né esso è, pertanto, impermeabile al sindacato del Giudice. Quest'ultimo, tuttavia dovrà svolgersi tenendo conto delle rilevate peculiarità, tra cui la non sussistenza, di norma, di un interesse particolarmente tutelato alla sede di servizio del militare; sicché, ove non vi siano, a monte del trasferimento, ragioni discriminatorie o vessatorie o macroscopicamente incongrue o illogiche, data l'ampia discrezionalità dell'A.m., prevale l'interesse pubblico che presiede ai provvedimenti di utilizzazione del personale nella organizzazione delle particolari strutture logistiche, operative e di comando che caratterizzano il complesso funzionamento delle FF.AA. e delle FF.PP. Cfr. Cons. St., sez. IV, 10 giugno 2010 , n. 3695; 15 febbraio 2013, n. 926 (tutte in www.giustizia-amministrativa.it).

[62] C. Cost., 19 maggio 2008, n. 183, in www.cortecostituzionale.it.

[63] Cons. St., Sez. IV, 20 marzo 2001, n. 1677, in www.giustizia-amministrativa.it.

militari, rientrando nel genus degli ordini, sono sottratti alla disciplina generale sul procedimento amministrativo dettata dalla legge 241 e, pertanto, non necessitano di particolare motivazione, in quanto l'interesse pubblico al rispetto della disciplina e allo svolgimento del servizio è prevalente su altri eventuali interessi del subordinato[64] [65] [66]».

In buona sintesi, il trasferimento d'autorità rappresenta una delle massime estrinsecazioni della specificità militare. Qualificato come ordine militare – cioè atto a forma libera[67] contenente un precetto imperativo – e pertanto caratterizzato dalla più ampia[68] discrezionalità[69] [70] [71] a fronte

---

[64] Cons. St., Sez. IV, 14 maggio 2010, n. 2929, in www.giustizia-amministrativa.it.

[65] In punto di giurisprudenza si evince lo stesso tenore concettuale per cui l'inquadramento del trasferimento nella categoria dogmatica dell'ordine era già da tempo considerato pacifico e indiscusso: Cons. St., Sez. IV, 29 gennaio 1996, n. 85; 21 gennaio 1997, n. 33; 26 gennaio 1999, n. 128 ord.; 15 luglio 1999, n. 1235; 9 novembre 1999, n. 2106, ord.; 26 novembre 2001 n. 5950; 5 luglio 2002, n. 3693; 10 luglio 2007, n. 3899; 31 dicembre 2007, n. 6817; 24 aprile 2009, n. 2642; 06 maggio 2010, n. 2620; 21 maggio 2010, n. 3227; 11 novembre 2010, n. 8018; 27 gennaio 2011, n. 623. TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 31 luglio 2017, n. 1984; TAR Lombardia, Milano, 15 giugno 2018, n. 1513; T.A.R. Lazio Roma, Sez. I bis, 02 gennaio 2019, n. 4 (tutte in www.giustizia-amministrativa.it).

[66] Riguardo la deroga *ex lege* dell'obbligo di motivazione è possibile osservare che la l. 241/1990 prevede la stessa deroga per gli atti normativi e a contenuto generale, perché ritenuti ampiamente discrezionali, ovvero "a motivo libero" e non immediatamente lesivi di posizione giuridiche private. Dalla disciplina della l. 241/1990 si ricava poi la sottrazione all'obbligo di motivazione: degli atti diversi dai provvedimenti – ossia atti politici, privatistici e atti amministrativi endo-procedimentali o di certificazione – e delle forme di silenzio *ex* art. 20, l. 241/1990.

[67] Si veda la nota 27; sul punto dell'ordine di trasferimento si evidenzia che è prevista *ab substantiam* la forma scritta. Tale elemento essenziale è ben comprensibile stante la natura provvedimentale dell'ordine di trasferimento e quindi la sua eventuale oppugnabilità.

[68] Cfr. T.A.R. Lazio, sez. I bis, 02 gennaio 2019, n. 4, in www.giustizia-amministrativa.it.

[69] Per quanto concerne il tema della discrezionalità, può rivelarsi utile tenere in considerazione, con lettura olistica, una pronuncia del Giudice Amministrativo – che si riferiva alla valutazione riportata nella documentazione caratteristica del militare – in merito alla discrezionalità dell'A.m. con cui si è statuito che «*la discrezionalità tecnica esprime un concetto diverso dal merito amministrativo e pertanto non può essere aprioristicamente sottratta al sindacato da parte del giudice amministrativo atteso che l'apprezzamento degli elementi di fatto del provvedimento, siano essi semplici o complessi, attiene comunque alla legittimità di quest'ultimo. Tuttavia, la censurabilità della discrezionalità tecnica non deve mai arrivare alla sostituzione del giudice all'amministrazione nell'effettuazione di valutazioni opinabili, ma deve consistere nel controllo, ab externo, dell'esattezza e correttezza dei parametri della scienza utilizzata nel giudizio*». Cfr. T.A.R. Lazio Roma, 18 aprile 2017, n. 4682, in www.giustizia-amministrativa.it.

[70] La discrezionalità amministrativa, secondo dottrina, è lo spazio di scelta che residua allorché la normativa di azione non predetermini in modo completo tutti i comportamenti dell'amministrazione (c.d. discrezionalità "pura"). Diversa è la c.d. discrezionalità "tecnica", che, tra l'altro, non ha contenuto volitivo, ma si collega a una valutazione tecnica. Trattasi della possibilità di valutazione che spetta all'amministrazione allorché sia chiamata a qualificare fatti suscettibili di varia valutazione, e si riduce ad un'attività di giudizio a contenuto scientifico, effettuata da chi possiede specifiche competenze tecniche. La scelta discrezionale c.d. "pura" può attenere a vari profili dell'azione amministrativa, quali il contenuto del provvedimento, la stessa decisione relativa al "se" e al "quando" rilasciarlo, oppure a più profili congiunti e deve essere effettuata alla stregua dell'interesse pubblico che informa l'azione amministrativa, recando il minor pregiudizio agli altri interessi coinvolti. La discrezionalità "pura" non deve essere rapportata all'atto, né al potere, posto che il potere è un *prius* rispetto al suo esercizio, mentre all'atto, concretizzazione del potere, non può riferirsi una discrezionalità già esercitata: essa attiene al farsi atto amministrativo, e cioè alla funzione. Quando coesistono discrezionalità pura e tecnica si parla di discrezionalità c.d. "mista".

L'essenza della discrezionalità risiede nella "ponderazione" comparativa di interessi secondari – e della misura del sacrificio ad essi arrecato – in ordine all'interesse pubblico, al fine di assumere la determinazione concreta.

L'insieme delle soluzioni ipotizzabili come compatibili col principio di congruità in un caso determinato definisce il merito amministrativo, normalmente sottratto al sindacato del giudice amministrativo e attribuito alla scelta esclusiva dell'Amministrazione, la quale, tra la pluralità di scelte così individuate, preferirà quella ritenuta più opportuna. Da questo punto di vista si può dire che il merito costituisce la sfera d'attività riservata all'Amministrazione, su cui il giudice, anche in ragione della sua "responsabilità" politica, non può incidere. Ciò significa che in una ipotetica sede giurisdizionale amministrativa ben potranno essere portati in giudizio doglianze verso vizi di legittimità determinati da eccesso di potere, incompetenza relativa e violazione di legge, mentre eventuali vizi di merito difficilmente saranno sindacati dal giudice amministrativo. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo – ventesima edizione*, cit., pp. 392-394.

della quale l'A.m. non assume alcun obbligo di motivazione né alcuna necessità di comunicazione dell'avvio del procedimento[72] [73].

4. Il procedimento di trasferimento e le sue peculiari forme di notifica

Ex d.lgs. 66/2010 l'ordine militare non è sottratto alla disciplina di cui al capo II della l. 241/1990, per cui per il procedimento di trasferimento si dovrà individuare il "responsabile del procedimento". Appurato *supra* che l'impiego del personale è esclusivamente ricondotto al Capo di Stato Maggiore di F.A./Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri o del Corpo della Guardia di Finanza o delle Capitanerie di Porto, nondimeno tale autorità si avvale di norma di un'articolazione preposta all'impiego del personale, collocata nell'ambito del proprio Stato Maggiore di F.A. ovvero Comando Generale.[74] Il dirigente militare posto a capo di detta articolazione conduce le attività connesse all'impiego del personale, sulla scorta del d.P.R. 90/2010[75], dei discendenti provvedimenti ordinativi disciplinanti l'organizzazione e il funzionamento degli Stati Maggiori/Comandi Generali e della delega ricevuta dal proprio Capo di Stato Maggiore/Comandante Generale. Ecco che l'A.D. con fonti di rango regolamentare determina l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, di ogni altro adempimento procedimentale e del provvedimento finale. Sicché, il "responsabile del procedimento" potrà essere il prefato dirigente ovvero il dipendente a cui è assegnata da quest'ultimo la responsabilità procedimentale. Del responsabile, quindi, l'onere di adempiere ai diversi compiti determinati *ex* art. 6, l. 241/1990. Tuttavia, non vi dovrà essere preventiva comunicazione all'amministrato del nominativo del responsabile in parola, appurato che per gli ordini militari non vi è obbligo di comunicazione all'interessato di cui all'art. 7, l. 241/1990[76].

Il "responsabile del procedimento", durante l'*iter* di definizione del trasferimento del militare, sempreché eventuali esigenze di sveltezza lo consentano, potrà operare anche secondo il "principio inquisitorio[77]", per cui vi è l'interesse dell'A.D. ad acquisire quante più informazioni possibili di rilievo circa la situazione del militare trasferendo, così da poter meglio valutare e definire l'opportunità o meno di impiegarlo in quella particolare sede o incarico e quindi perseguire più fruttuosamente il pubblico interesse[78].

---

[71] L'A.D. gode della più ampia discrezionalità, in relazione alle scelte organizzative per le esigenze delle proprie sedi e articolazioni, e alla scelta della sede di trasferimento dei propri dipendenti, in relazione alle posizioni individuali. Cfr. Cons. St., sez. IV, 15 febbraio 2013, n. 926, in www.giustizia-amministrativa.it.

[72] C. IAFRATE, *Obbedienza, ordine illegittimo e ordinamento militare,* cit., p. 329.

[73] In punto di giurisprudenza è stato ribadito che i provvedimenti di trasferimento non necessitano di garanzie di partecipazione preventiva, quale quella discendente dall'art. 7, l. 241/1990. Cfr. Cons. St., sez. IV, 15 febbraio 2013, n. 926; T.A.R. Lombardia, 14 novembre 2018, n. 2578; TAR Lazio, Roma, Sez. I bis, 1 ottobre 2018, n. 9654 (tutte in www.giustizia-amministrativa.it).

[74] A seconda della F.A./F.P., l'articolazione preposta a tale attività potrà essere: il I Reparto del Comando Generale, per i Carabinieri, la Guardia di Finanza e le Capitanerie di Porto, il Dipartimento Impiego del Personale dell'Esercito (DIPE), la Direzione per l'Impiego del Personale Militare della Marina (MARIPERS) e la Direzione per l'Impiego del Personale Militare dell'Aeronautica (DIPMA).

[75] Art. 89 e ss. Ovvero, per l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza e il Corpo delle Capitanerie di Porto si vedano i già menzionati riferimenti indicati nella nota 48.

[76] Vedasi nota 73.

[77] Il principio, di origine giurisprudenziale, si colloca perlopiù nella fase istruttoria dei procedimenti amministrativi, quindi anche di quello di trasferimento che, come visto, soggiace alla disciplina del capo II, l. 241/1990. Tale fase dev'essere informata al principio dell'iniziativa d'ufficio e del potere-dovere del "responsabile del procedimento" di acquisire d'ufficio ogni elemento utile dell'istruttoria. Cfr. Cons. St., Sez. IV, 17 dicembre 1998, n. 1815, in www.giustizia-amministrativa.it.

[78] Sul punto, sulla scia degli aspetti connessi al "principio inquisitorio", la giurisprudenza ha asserito che sotto il profilo istruttorio, sebbene non sia desumibile – né dai principi del nostro ordinamento né da norme specifiche – l'esistenza di un inderogabile obbligo per la P.A., nell'ambito del procedimento amministrativo, di procedere alla integrazione

Invero, solitamente il militare interessato è messo nella condizione di poter produrre "elementi d'informazione[79]" relativi a situazioni private fino a quel momento non note o chiare all'A.m.[80]. In sostanza, l'interessato può esporre eventuali ragioni che possono risultare motivo di significativa criticità ovvero ostativi all'attuazione della movimentazione pianificata. È plausibile pensare che tali ragioni possano essere per lo più connesse ai derivanti disagi di natura economica o famigliare. Al riguardo, è ragionevole ritenere che, in considerazione della peculiarità dello *status* di militare e di quanto fin qui esposto, l'eventuale opposizione di motivi concerni problematiche di carattere famigliare[81], benché degni di nota, non potrà verosimilmente costituire un fattore ostativo alla movimentazione pianificata, salvo che questi non rappresentino elemento idoneo al riconoscimento formale di situazioni giuridiche tutelate dalla legge[82]; infatti, questa tipologia di problematiche è da ritenersi una condizione comune a gran parte del personale militare soggetto a trasferimento e, pertanto, non è ragionevole considerare che possa rappresentare un vincolo per l'A.M. nella gestione e l'impiego del personale dipendente. L'ammettere il contrario, infatti, potrebbe portare a originare il paradosso di obliterare totalmente la discrezionalità amministrativa a favore di un indiscusso accoglimento dei *desiderata* del militare riguardo la propria sede di servizio.

Proseguendo oltre, ogni F.A. o F.P., mediante circolari e direttive, disciplina i diversi tipi di procedimento di trasferimento, le varie casistiche, le modalità esecutive e i relativi comportamenti da tenere, fornendo anche istruzioni di dettaglio circa l'attuazione in diverse tappe del

---

delle carenze documentali riscontrate nel corso dell'istruttoria, tuttavia non può negarsi l'esistenza di un potere discrezionale dell'Amministrazione di attivarsi, per una leale collaborazione con il privato, e altresì al fine della maggiore economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, affinché l'istruttoria che precede l'adozione dell'atto sia il più possibile completa e rappresentativa della realtà e tanto si desume sia dal principio di "buon andamento della P.A." di cui all'art. 97 Cost., sia dall'artt. 2 e 6, l. 241/1990 (Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 22 settembre 2005, n. 1431, in www.giustizia-amministrativa.it). Inoltre, l'autorità procedente deve *motu proprio* ricercare tutti gli elementi di fatto necessari a un corretto esercizio della funzione amministrativa, tuttavia, ove al procedimento affluiscano per iniziativa del privato informazioni e circostanze utili all'adozione della decisione finale, l'Amministrazione resta sistematicamente e automaticamente obbligata ad avviare un autonomo accertamento della veridicità dei dati acquisiti, ben potendo invece essa prenderli a riferimento, se valutati attendibili e significativi, in ossequio al principio di economicità dell'azione amministrativa, per poi esaminarli in concorso con gli altri elementi rilevanti allo scopo". (Cfr. T.A.R., Emilia Romagna, 26 giugno 2008, n. 325, in www.giustizia-amministrativa.it).

[79] Tale *nomen* fa trasparire una certa somiglianza e un parallelismo con l'istituto della presentazione delle osservazioni, che l'art. 10 *bis* (non applicabile all'ordine militare) prevede con riferimento ai procedimenti ad istanza di parte allorché l'amministrazione abbia comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza. Inoltre, si badi bene la sottile ma sostanziale differenza col termine "memorie". Tale dettaglio pare fornire una chiara indicazione della diversa tipologia e finalità delle eventuali comunicazioni che intercorrono tra Amministrazione e amministrato. Invero, quantunque la movimentazione possa non essere auspicata dall'interessato, si può pensare che il possesso dello *status* di militare sottenda che l'amministrato aderisca agli ideali e agli obiettivi dell'Amministrazione, pertanto entrambe le parti perseguono, *variatis variandi*, i medesimi interessi; sicché, le eventuali comunicazioni di circostanza si presuppone siano essere di carattere collaborativo, ancorché l'interessato con la produzione di elementi d'informazione, stimolando l'azione amministrativa, aspiri a far mutare le decisioni fino a quel momento assunte dall'A.m. in merito all'impiego pianificato nei suoi riguardi. Ad ogni modo, la produzione di detti elementi consente: all'amministrato di porre in evidenza uno o più interessi legittimi, mentre per l'A.m. la possibilità di prevenire un eventuale contenzioso.

[80] Ancora, al riguardo, si può osservare che l'A.D. sembra aderire appieno al principio del "giusto procedimento" caratteristico durante l'applicazione nel procedimento amministrativo dei contenuti del capo III, l. 241/1990, nonostante sappiamo esserne dispensato il trasferimento del militare. Con tale principio, atteso che il procedimento amministrativo è sempre rivolto a soddisfare interessi pubblici, si dà rilievo all'intervento del privato e l'emersione del suo interesse nel procedimento serve proprio a consentire una migliore soddisfazione dell'interesse pubblico attraverso una gestione più razionale e più democratica del potere dell'Amministrazione.

[81] Per esempio: il coniuge libero professionista o dipendente privato che dovrebbe ricercare altro impiego a causa del cambiamento di sede, le difficoltà di gestione della prole o l'essere proprietari d'immobili nella sede di attuale servizio.

[82] Si pensi a casistiche a cui l'ordinamento accorda particolari tutele quali quelle previste dalla l. 104/1992.

procedimento *de quo*. Tra queste vi sono quelle concerni alle modalità di partecipazione all'interessato. Riguardo queste ultime è opportuno tuttavia eseguire un breve *excursus*.

In via preliminare, è necessario osservare che non è rinvenibile nell'ordinamento militare una specifica disciplina normativa delle notificazioni. Dunque, in ambito militare, di norma, si applica, *variatis variandi*, quanto stabilito in materia di notificazioni dal Codice di procedure civile (artt. 137 e ss.). Altra prassi militare è la notificazione in forma "certa e documentata" consistente, in sostanza, nella consegna di copia dell'atto da notificare con redazione e sottoscrizione della "relata di notifica" o "notifica attergata", assicurando così che lo stesso sia reso pienamente disponibile nella sfera di conoscenza dell'interessato. Qualora il contenuto dell'atto da portare a conoscenza dell'interessato sia di lieve o lievissima rilevanza si può procedere anche con la semplice sottoscrizione da parte dell'interessato dell'atto *de quo*, indicando luogo e data in cui ne ha preso visione.

Ciò posto, è possibile procedere oltre: Il militare individuato per un trasferimento dovrà essere informato, di norma, per il tramite della propria unità di appartenenza, della c.d. "designazione d'impiego" ossia dell'atto con cui l'A.D. partecipa anticipatamente al militare interessato l'ente e la sede di prossima destinazione e i relativi tempi e modi. Il Comando dell'unità investito di tale onere dovrà prodigarsi affinché in tempi ristetti detta designazione sia portata a conoscenza dell'interessato. Per esperire tale attività, qualora l'interessato non sia in sede e dovesse essere assente, è possibile che l'A.m. concepisca l'attuazione di forme di notificazione peculiari, come quella della comunicazione telefonica alla presenza di testimoni e contestuale redazione del relativo verbale.

Tale modalità, indubbiamente peregrina rispetto a quanto normalmente stabilito in materia di notificazioni dal c.p.c. o comunque all'appena descritta prassi militare, è plausibile che discenda dal fatto che – nella preminente considerazione che per i motivi già ampiamente suesposti l'ordine militare non necessita di particolari garanzie di partecipazione preventiva – l'atto da notificare consta di semplicità ed esiguo contenuto, sicché ne risulta di agevole e immediata comprensione anche se espresso in forma orale. Ancora, trattandosi di un atto emanato a premessa di un ordine, pertanto attinente a una modalità di svolgimento del servizio, è premiante che venga comunicato quanto più tempestivamente all'interessato[83].

Ulteriore caratteristica procedura di partecipazione all'interessato della "designazione d'impiego", qualora questa sia contenuta all'interno di una più ampia e corposa pianificazione collettiva[84] (solitamente sviluppata perché il personale interessato è accomunato dal medesimo criterio di impiego) è quella della pubblicazione sul sito *intranet*[85] della F.A. o F.P. con contestuale

---

[83] Per tale eccezionale modalità di notifica è possibile osservare una sorta di analogia a quanto disciplinato dal Codice di procedura penale all'art. 149, con cui si statuisce che «*nei casi di urgenza, il giudice può disporre, anche su richiesta di parte, che le persone diverse dall'imputato siano avvisate o convocate a mezzo del telefono a cura della cancelleria*». Stante la minor garanzia, questa forma di notificazione può essere eseguita soltanto nei casi di urgenza e solo nei riguardi di persone diverse dall'imputato, giacché per quest'ultimo l'esigenza difensiva e di pronta e certa conoscenza dell'attività procedimentale è tutelata con maggior rigore. Inoltre, la documentazione della telefonata prevede solamente l'annotazione del numero telefonico chiamato, il nome, le funzioni o le mansioni svolte da chi procede alla notifica via telefono, il suo rapporto con il destinatario, il giorno e l'ora. Poi, si può osservare che rispetto alla notifica telefonica del trasferimento è offerta una garanzia ulteriore, infatti si prevede poi che la telefonata possa assumere valore di notifica solo se ricevuta dal destinatario, e se ne viene data immediata conferma a questo mediante telegramma.

[84] Trattasi di un casistica in cui vi è un rilevante numero di destinatari da cui è ragionevole ritenere che potrebbe insorgere, a seconda delle tempistiche di attuazione della prevista movimentazione, una considerevole complessità nell'attuare la procedura di notificazione *ad personam*. Tale modalità sembra oltretutto aderire appieno ai principi cardine dell'azione amministrativa di economicità, efficienza ed efficacia.

[85] Rete aziendale interna, meglio definita come «*rete di calcolatori interconnessi fra loro, in modo da ottenere le stesse caratteristiche operative della rete Internet, per lo scambio di informazioni di interesse locale o di carattere riservato.*

informazione *erga omnes* attraverso l'invio di mail alle caselle di posta elettronica istituzionale nominativa[86] e diramazione a tutti gli enti dell'A.m.

Attesoché a questo tipo di pianificazione viene data idonea forma di pubblicità, può capitare che, per soddisfare esigenze di celerità dettate dai ristretti tempi di realizzazione della movimentazione, l'A.m. indichi espressamente che la "designazione d'impiego", contenuta nella pianificazione collettiva, si considera notificata agli interessati contestualmente alla pubblicazione della stessa.[87] Per tale casistica, *sic et simpliciter*, pare compiuta una pubblicità giuridica, realizzabile anche in diritto amministrativo, al fine generale di garantire certezza e stabilità dei rapporti e delle relazioni. Più nel dettaglio, in virtù di quanto fin ora esposto, il caso esaminando è riconducibile – secondo la tradizionale distinzione operata in dottrina – al regime della pubblicità–dichiarativa volta a rendere opponibili ai terzi, proprio, i fatti o gli atti per cui è prevista la pubblicazione, non determinando la sua omissione, l'invalidità dell'atto stesso, il quale continua a produrre i propri effetti tra le parti, rilevando per l'appunto e su espressa disposizione di legge, esclusivamente nei confronti dei terzi[88].

Qualora si volesse sostenere la tesi che la "designazione d'impiego", partecipata nelle forme anzidette, non è da potersi considerare notificata all'interessato perché si è utilizzata una modalità partecipativa non aderente alle consuetudinarie forme di notificazione, la stessa sembrerebbe significativamente carente dal momento che si ha contezza che la notizia del trasferimento sia entrata *de facto* nella sfera conoscitiva dell'interessato, ciò anche in ordine al principio di "raggiungimento dello scopo",[89] con cui viene eseguita una lettura sostanziale, per cui le norme sulla partecipazione devono trovare applicazione al di là del loro contenuto meramente formale, avendo particolare riguardo alla finalità. In buona sintesi, se nonostante l'ommessa comunicazione il soggetto ha comunque potuto partecipare al procedimento – atteso che gli ordini militari sono dispensati dagli obblighi di partecipazione di cui alla l. 241/1990 – tale omissione non avrà alcuna rilevanza.[90] A corroborare ulteriormente tali tesi, il fatto che la "designazione d'impiego" è un atto non avente natura provvedimentale.

Al riguardo, si può aggiungere poi che, è possibile che disposizioni dell'A.M., *mutatis mutandi*, possano andare a disciplinare ulteriormente tali modalità di partecipazione all'interessato, magari definendo dei termini entro cui provvedere ai relativi adempimenti – quali l'eventuale produzione di "elementi d'informazione" da parte dell'interessato – e fissandoli anche quali perentori. Per tale ipotesi è da tenere in debita considerazione l'orientamento giurisprudenziale secondo cui in mancanza di un'espressa previsione normativa, e coerentemente

---

Può essere connessa, temporaneamente o selezionando le informazioni messe a disposizione, alla rete Internet». https://www.treccani.it/enciclopedia/intranet/.

[86] La creazione e l'assegnazione della casella di posta elettronica istituzionale nominativa avviene automaticamente all'atto dell'arruolamento del personale, sia come volontario in ferma prefissata sia in servizio permanente effettivo.

[87] Per i militari – in qualità di personale in regime di diritto pubblico – vale il principio di "presunta conoscenza" delle norme e di alcuni atti rilevanti – quali possono essere le pianificazioni d'impiego del personale – purché venga realizzata un'idonea forma di pubblicità (sia essa pubblicità–notizia o pubblicità–dichiarativa). Tale principio è desumibile in seguito alla promulgazione delle riforme cc.dd. "Brunetta" (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150) e "Madia" (l. 7 agosto 2015, n. 124 – d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 – d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 e n. 126), per cui si ritiene ragionevole considerare idonea forma di partecipazione la pubblicazione di norme, codici, regolamenti e atti di rilievo sui siti Internet o intranet istituzionali.

[88] A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato – ventiquattresima edizione*, a cura di F. ANELLI E C. GRANELLI, Giuffrè, Milano, 2019, p. 218 e ss.

[89] Principio di origine civilistica, *ex* art. 156 c.p.c., poi affermato da consolidata giurisprudenza. Cass., 6 dicembre 2017, n. 29191; Cass., SS.UU., 18 aprile 2016, n. 7665 (tutte in www.italgiure.giustizia.it).

[90] In punto di giurisprudenza è stato indicato che la mancata formale comunicazione di avvio del procedimento non rende illegittimo il provvedimento ove l'interessato abbia avuto conoscenza *aliunde* del procedimento, in tempo utile per potere partecipare alla fase istruttoria, essendo raggiunto lo scopo cui tende la comunicazione. Cfr. T.A.R. Lazio, sez. II, 21 gennaio 2009 n. 481, in www.giustizia-amministrativa.it.

con le finalità perseguite dalle disposizioni in tema di partecipazione, l'intervento dell'amministrato dovrebbe essere ammesso fino a quando la P.A. non provvede all'adozione dell'atto finale e pertanto dovrebbero ritenersi illegittimi i regolamenti che prevedono termini perentori per la presentazione di memorie e documenti.[91] Alla luce di quanto sin qui discettato, e in considerazione del fatto che è naturale interesse dell'A.m. cercare – per quanto possibile – di far coincidere le proprie esigenze con quelle dei propri militari, si può supporre che eventuali tardive osservazioni siano, ad ogni buon conto, debitamente vagliate dall'A.D.

Purtuttavia, qualora sussistano particolari urgenze discendenti da esigenze funzionali dell'A.m., la comunicazione della "designazione d'impiego", nelle sue diverse modalità, potrà essere omessa, giungendo tosto all'emanazione dell'atto conclusivo dell'impiego[92] [93].

Tale ultimo atto è costituito esclusivamente dall'ordine d'impiego o provvedimento d'impiego[94] – c.d. "dispaccio" – il quale, qualificabile giuridicamente come ordine[95], si configura come l'unico atto di natura provvedimentale avverso il quale il personale destinatario dell'attività d'impiego può invocare, nei termini prescritti e con le modalità previste dalla legge, i rimedi giurisdizionali e/o giustiziali[96].

Per il c.d. "dispaccio" non è invece concepita la possibilità di procedere con una modalità di notificazione diversa da quelle canoniche adottate per i provvedimenti amministrativi in genere. Invero, giacché l'ordine di impiego è un provvedimento amministrativo, si rende necessario che il destinatario dello stesso ne sia portato a conoscenza in forma "certa e documentata", affinché si possano affrontare tutti gli aspetti tipicamente connessi e discendenti agli atti di natura provvedimentale, tra cui primariamente spicca quello di determinare con certezza il *dies a quo* a cui fare riferimento per i termini di impugnabilità dello stesso.

---

[91] Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 21 settembre 2006, n. 8192, in www.giustizia-amministrativa.it.

[92] Sul punto, ancorché è noto che all'ordine militare non si applica il capo III della l. 241/1990, si ritiene adeguato, per un migliore apprezzamento dell'argomento, fare menzione dell'orientamento della giurisprudenza riguardo l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento, che si considera pienamente giustificata nel caso di sussistenza di ragioni di assoluta urgenza che, se trascurate, potrebbero pregiudicare in modo irrimediabile l'interesse pubblico. Cfr. T.A.R. Lazio, sez. II, 1 aprile 2009, n. 3486, in www.giustizia-amministrativa.it.

[93] Si tenga altresì in considerazione con visione olistica il criterio dell'efficacia, enunciato tra i principi fondamentali della l. 241/1990, per cui il legislatore prende in considerazione il risultato con riferimento al singolo atto amministrativo, sicché predilige un giudizio inteso alla verifica della validità sostanziale dell'azione amministrativa anche a discapito eventuale delle procedure e formalità che il paradigma legale impone all'emanazione dell'atto. Tale principio è espresso nel disposto dell'art. 21-*octies* l. 241/1990 in cui si legge che «*non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*». Al riguardo si è più volte espressa la giurisprudenza amministrativa che, con orientamento maggioritario, ha definito processuale e non sostanziale la natura dell'articolo (Cons. Stato, sez. V, 4 settembre 2007, n. 4614, in www.giustizia-amministrativa.it); Detto orientamento poggia sistematicamente sull'evidente ratio della disposizione normativa *de qua*, volta a far prevalere gli aspetti sostanziali su quelli formali nelle ipotesi in cui le garanzie procedimentali non produrrebbero comunque alcun vantaggio a causa della mancanza di un potere concreto di scelta da parte dell'Amministrazione. Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2011, n. 1040, in www.giustizia-amministrativa.it.

[94] L'ordine di impiego attiene a una modalità di svolgimento del servizio dalla quale consegue il dovere, per l'interessato, di eseguire il movimento alla data stabilita. Il provvedimento d'impiego può essere anche collettivo, ossia riguardante più soggetti.

[95] L'ordine d'impiego è *ab substantiam* in forma scritta, data la sua natura provvedimentale.

[96] Le summentovate articolazioni degli organi centrali preposte alle gestione e all'impiego del personale hanno tutte sede in Roma; ciononostante, giacché trattasi di personale in regime di diritto pubblico, l'eventuale impugnazione per ricorrere in via giurisdizionale dovrà avvenire non al T.A.R. del Lazio bensì a quello competente territorialmente per la sede di servizio del militare interessato. Cfr. Art. 13 comma 2, d.lgs. 104/2010.

La restituzione dei beni culturali al termine dei conflitti armati: questioni giuridiche e soluzioni

Cultural property restitution at the end of armed conflicts: legal issues and solutions

Salvatore Italia

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Gli atti internazionali emanati dopo la fine della seconda guerra mondiale. – 3. Le questioni giuridiche legate alla restituzione dei beni. Le controversie, i riflessi sugli ordinamenti giuridici interni e le soluzioni.

1. Introduzione

È noto che le guerre ed i conflitti armati hanno costituito per i beni culturali una grave forma di pregiudizio e di attentato alla loro integrità sia sotto il profilo del danno inferto agli stessi come conseguenza di operazioni belliche sia a causa delle spoliazioni e del depauperamento subiti dai paesi vinti ed occupati. Moltissimi sono gli episodi che si potrebbero citare (dalle selvagge colonizzazioni spagnole che distrussero i segni della civiltà degli Incas, ai saccheggi della Guerra dei Trentanni, dalle spoliazioni napoleoniche ai danni provocati dalla seconda guerra mondiale), ma in questa sede intendiamo approfondire in modo particolare le questioni legate alla "*restituzione*" dei beni culturali, sulla base anche dei contenuti delle opere di codificazione iniziate verso la fine dell'Ottocento, dei trattati di pace al termine dei conflitti e delle normative all'uopo introdotte.

Anzitutto c'è da rilevare come il primo problema, nel caso dei conflitti armati, riguardi la tutela dei beni nei territori occupati; a ciò conseguono una serie di aspetti legati al traffico illecito in occasione dei conflitti stessi. Mi pare, intanto, utile sottolineare come tutte le azioni comportanti distruzione, trafugamento o confisca di beni rientranti nella categoria dei beni culturali (di proprietà sia pubblica che privata) in occasione di conflitti armati vadano a configurare fattispecie di un illecito, come tale sanzionato da una normativa internazionale da molti autori ritenuta di natura consuetudinaria. Si tratta di un illecito, delineato in via autonoma nelle Convenzioni dell'Aja elaborate nelle due Conferenze per la pace del 1899 e del 1907, riguardanti la guerra terrestre e navale, cui corrisponde un obbligo di "restituzione" in forma specifica.

Un tema che si ritrova nella Convenzione UNESCO del 1954, concernente la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, e nei due protocolli annessi (il primo del 1954 e il secondo del 1999). In merito alle norme applicabili nei casi di conflitto armato, secondo i fautori della tesi della formazione consuetudinaria si sarebbero costituite, dopo il Congresso di Vienna del 1815, tre particolari norme: a) la prima concerne la protezione in senso stretto, eliminando la pratica del bottino di guerra; b) la seconda impone la restituzione dei beni mobili; c) la terza impone la restituzione degli archivi.

La tesi sopra riportata, in verità, è piuttosto controversa in dottrina; altri autori, infatti, negano l'avvenuta formazione di una norma consuetudinaria in quanto l'obbligo di restituzione avrebbe dovuto essere sancito espressamente nella Convenzione dell'Aja del 1954, anziché nel Primo Protocollo. Non ci pare questa la sede per discutere la maggiore validità dell'una o dell'altra tesi, presentando entrambe argomentazioni plausibili.

Nell'esposizione che segue riteniamo più utile seguire la linea della formazione di una norma consuetudinaria internazionale che si lega al divieto dell'antico "*ius predae*", alla configurazione dei beni culturali quale categoria peculiare e autonoma, come tale meritevole di tutela specifica nel diritto internazionale, nel senso di comportare la restituzione di quei beni oggetto di appropriazione in un territorio occupato da parte dello Stato (o di suoi organi) in occasione di conflitti armati.

2. Gli atti internazionali emanati dopo la fine della seconda guerra mondiale (i Trattati di pace e la Convenzione UNESCO del 1954)

Pur non mancando di sottolineare l'importanza delle varie iniziative internazionali intraprese già alla fine dell'Ottocento e a cavallo delle due guerre mondiali, riteniamo più opportuno soffermarci sugli sviluppi successivi alla seconda guerra mondiale, in particolare sui Trattati di pace e sulla Convenzione dell'Aja del 1954, riguardante la protezione dei beni culturali nel caso di conflitto armato, peraltro ispirata ad atti internazionali precedenti (ricordo soprattutto il Progetto elaborato nel 1938 dall'"*Office International des Musées*". Chiaramente qui si fa riferimento ai sistemi di tutela dei beni mobili, più facilmente suscettibili di spoliazione o di traffico illecito in occasione degli eventi bellici. Sappiamo tutti che fra i Paesi belligeranti fu la Germania a distinguersi per una politica sistematica di prelievo illecito di opere d'arte, frutto di una precisa programmazione.

Tale comportamento venne stigmatizzato e sanzionato nella Dichiarazione di Londra del 5 gennaio 1943 e nella Carta di Londra dell'8 agosto 1945, con la quale fu istituito il Tribunale militare internazionale di Norimberga (che, tra l'altro, condannò il gerarca tedesco Rosemberg, protagonista, su incarico di Hitler, della sistematica spoliazione di opere d'arte in vari Paesi implicati nel secondo conflitto mondiale).

Nei Trattati di pace stipulati dopo la fine della seconda guerra mondiale troviamo confermato il principio dell'obbligo di restituzione delle opere d'arte; in alcuni di essi si sottolinea la necessità della "*restitutio in integrum*" di tutti i beni sottratti, con conseguente inefficacia di eventuali, successivi negozi di trasferimento a qualsiasi titolo degli stessi a favore di terzi (in tal senso si vedano, per quanto riguarda l'Italia, gli artt. 12 e 75 del Trattato di Parigi, firmato il 10 febbraio 1947). Si registra, in sostanza, la tendenza della norma di diritto internazionale ad incidere sulle norme di diritto interno, assicurando, nell'intento di ristabilire lo "*status quo ante*", la restituzione dei beni al proprietario (Stato o anche persona fisica).

Ne derivano obblighi specifici per lo Stato interessato (fornire assistenza ai fini del ritrovamento dell'oggetto da restituire, identificare l'oggetto, prendere tutte le misure per rendere inefficaci eventuali negozi giuridici successivi, onde non pregiudicare la restituzione allo Stato o al proprietario). Si viene, in tal modo, ad applicare ai beni culturali in questione il regime di beni "*extra commercium*". Balza subito all'evidenza la circostanza che le norme interne civilistiche possono divergere rispetto alla disciplina imposta dai Trattati. Si pensi, per quanto riguarda l'Italia, agli effetti del possesso di buona fede e dell'usucapione dei beni mobili. Ora accenniamo alla Convenzione dell'Aja del 1954: essa disciplina compiutamente il sistema di protezione dei beni nei territori occupati.

Per quanto concerne gli aspetti legati al traffico illecito in caso di conflitto armato, ai limiti posti alla circolazione e agli obblighi di restituzione, essi sono trattati nel Primo Protocollo, varato ed aperto alla firma contestualmente alla Convenzione, ancorché separato; la partecipazione alla Convenzione non comporta, infatti, l'automatica accettazione degli obblighi previsti dal Protocollo, la cui sottoscrizione, quindi, è scissa rispetto a quella della Convenzione. Le ragioni sono note: si preferì questa soluzione nel timore che la materia inserita nel protocollo, per la sua natura controversa, potesse indurre diversi Stati a non ratificare la Convenzione.

Il Protocollo fa riferimento all'ipotesi di occupazione bellica, introducendo obblighi tanto per la Potenza occupante che per le altre Parti contraenti. La prima assume l'impegno di impedire l'esportazione dei beni culturali mobili dal territorio occupato verso altri Paesi, disponendo, in caso di inadempienza, l'obbligo dell'indennizzo per i possessori di buona fede. Alla fine delle ostilità i beni culturali dovranno – comunque – essere consegnati alle autorità competenti dello Stato occupato.

Gli altri Stati contraenti si impegnano, a loro volta, a porre sotto sequestro i beni importati sul loro territorio e che provengano, in modo diretto o indiretto, da un qualsiasi territorio occupato.

In nessun caso i beni culturali potranno essere trattenuti a titolo di riparazioni di guerra. I beni culturali depositati da una Parte contraente presso un'altra, allo scopo di proteggerli contro i pericoli di un conflitto armato, saranno riconsegnati alle autorità competenti dello Stato di provenienza al termine delle ostilità.

Il Secondo Protocollo, emanato a 45 anni di distanza dalla Convenzione (esattamente il 26 marzo 1999) si pone in termini rafforzativi rispetto al primo. Riaffermato lo stato di immunità dei beni culturali in occasione dei conflitti armati, amplia gli obblighi gravanti sullo Stato occupante, introducendo anche il principio della responsabilità penale personale a carico degli autori di determinati illeciti contro i beni culturali. L'ambito di applicazione delle norme di tutela viene esteso anche al settore dei conflitti che non rivestono carattere internazionale, rafforzando anche il regime di protezione. Di rilievo l'introduzione di più ampie fattispecie (distruzione, furto, saccheggio, appropriazione indebita di beni culturali), espressamente qualificate come "gravi violazioni".

Oltre ad introdurre una definizione ampia di "illecito", il Secondo Protocollo contiene due disposizioni attinenti alla circolazione dei beni in relazione a situazioni di occupazione territoriale di territori altrui. Con la prima disposizione (art. 9) si vieta non solo l'esportazione ma anche il "trasferimento illecito di proprietà" dei beni, nonché degli scavi archeologici.

Con la seconda disposizione (art. 21), facendo riferimento al "altre violazioni" (diverse da quelle qualificate come gravi), gli Stati contraenti si impegnano ad adottare misure legislative, amministrative o disciplinari idonee per reprimere atti che mirano intenzionalmente a qualsiasi esportazione, rimozione o trasferimento illecito di proprietà di beni culturali da un territorio occupato in violazione della Convenzione dell'Aja o del Protocollo medesimo.

3. Le questioni giuridiche legate alla restituzione dei beni. Le controversie, i riflessi sugli ordinamenti giuridici interni e le soluzioni

Pur sottolineando la scarsa incidenza delle norme previste dalla Convenzione dell'Aja del 1954, constatabile almeno fino al 1999, data di emanazione del Secondo Protocollo, non vanno trascurati gli aspetti positivi e l'efficacia del sistema di tutela, soprattutto in sede di applicazione delle norme giuridiche in questione da parte degli organismi giudiziari interni dei singoli Stati. Una volta accettato il principio secondo cui sussiste un obbligo di restituzione di quei beni oggetto di appropriazione illecita al termine di un conflitto armato, si pone il problema dei limiti entro cui tale obbligo si può far valere.

Sono due gli aspetti che ci interessano: il primo riguarda l'individuazione dei soggetti che hanno titolo ad ottenere la restituzione e dei soggetti che – per contro – sono obbligati a garantire la restituzione. Il secondo problema è costituito dall'incidenza della normativa internazionale sul regime dei beni di cui trattasi nei singoli ordinamenti dei Paesi interessati.

In merito al primo profilo l'opinione prevalente della dottrina individua negli Stati i soggetti legittimati sia in senso attivo (Stato richiedente) sia in senso passivo (Stato obbligato alla restituzione). Non mancano, tuttavia, come vedremo, i giudicati che hanno riconosciuto a soggetti privati il diritto ad ottenere la restituzione dei beni di loro proprietà. In merito al secondo profilo è utile il richiamo della giurisprudenza interna.

La casistica di riferimento è piuttosto ampia e variegata, contemplando richieste di restituzione da uno Stato rispetto ad un altro Stato, da privati verso altri privati o verso Stati, da Stati verso privati. Prima di riportare qualche esempio mi pare degno di nota il comportamento della giurisprudenza degli Stati Uniti che, in più casi, ha ordinato la restituzione a cittadini privati stranieri proprietari di opere confiscate durante la seconda guerra mondiale, oggetto, successivamente di acquisti in buona fede, ritenendo applicabili le norme internazionali di tutela nel caso dei conflitti armati.

Con ciò intendiamo sottolineare il carattere anticipatorio della normativa applicabile in caso di conflitti armati rispetto alla normativa applicabile in tempo di pace. La Convenzione UNESCO del 1970 e la Convenzione "Unidroit" del 1995 contengono norme (specie in relazione agli istituti della prescrizione e della restituzione) che si possono considerare una coerente applicazione al settore del traffico illecito delle opere d'arte di quei principi di carattere consuetudinario che in parte si ritrovano nel Primo Protocollo allegato alla Convenzione dell'Aja del 1954. Nell'ambito delle controversie ricordate da vari autori, non v'è dubbio, a mio avviso, che una prima menzione spetti al celebre caso "*Mazzoni c. Finanze dello Stato*", deciso dal Tribunale di Venezia con sentenza dell'8 gennaio 1927.

La controversia riguardava gli effetti derivanti dall'applicazione del Trattato di *St. Germain*, stipulato tra Italia e Austria (in particolare gli artt. 184 e ss.), nonché del Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907, riguardante le leggi e gli usi della guerra terrestre. Il tema del contendere era la restituzione dei beni asportati a privati durante la guerra.

Il Tribunale ha ammesso l'azione di rivendicazione dei beni da parte dei legittimi proprietari, affermando che i beni stessi avevano costituito oggetto di saccheggio, per cui il diritto del privato non si poteva ritenere estinto, riconoscendo il diritto alla restituzione.

Un altro caso celebre è quello "*Menzel v. List*" del 1966: la vicenda riguardava un dipinto di Chagall acquistato in Belgio nel 1932. Il dipinto veniva sequestrato dai tedeschi nel 1941 in assenza dei legittimi proprietari che avevano nel frattempo lasciato il Belgio occupato. Dopo una serie di passaggi l'opera veniva acquistata nel 1962 presso una galleria d'arte americana da una persona, convenuta in giudizio dagli eredi dei proprietari originari. La Corte disponeva la restituzione, accogliendo la domanda di rivendicazione.

Oltre a richiamare e ritenere applicabili le norme internazionali, la Corte si era basata su altri precedenti giudiziari (tra cui la sentenza del 1927 del Tribunale di Venezia già ricordata), argomentando che nella fattispecie non era accoglibile la tesi del convenuto sull'intervenuta prescrizione e che il dipinto non si poteva considerare preda di guerra e come bene appartenente a privato non soggetto a confisca, in applicazione delle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907.

La prassi giudiziaria abbonda di episodi e di soluzioni, talora contraddittorie e sorprendenti, a dimostrazione delle difficoltà di garantire l'osservanza generale di norme giuridiche pur ritenute vincolanti. Vorrei citare in proposito due casi riguardanti Cipro. Nel primo una decisione della Corte federale di appello degli Stati Uniti del 1990 ha disposto la restituzione alla Chiesa autonoma ortodossa di Cipro di una serie di mosaici bizantini, asportati da una chiesa durante l'occupazione turca, venduti successivamente ad un acquirente a Ginevra ed infine, finiti ad una galleria d'arte dell'Indiana (negli USA). Si tratta di una pronuncia importante perché adottata da uno Stato non contraente della Convenzione dell'Aja e del Primo Protocollo, ma che ha ritenuto applicabile nella fattispecie la normativa internazionale in materia.

Nel secondo caso (svoltosi in Olanda) la Chiesa greco-ortodossa di Cipro aveva richiesto la restituzione di alcune icone sottratte durante il periodo di occupazione militare turca, finite nelle mani di privati acquirenti di buona fede. La Corte distrettuale di Rotterdam, con sentenza del 4 febbraio 1999, ha respinto la domanda di restituzione, argomentando che le disposizioni del Primo Protocollo dell'Aja non hanno effetto vincolante generale ma riguardando solo gli Stati contraenti e non i soggetti privati per i quali non sussiste alcun obbligo di restituzione.

Si tratta, quindi, di due casi identici risolti in modo diverso e che pongono riflessioni circa il destino di beni trasferiti illecitamente nel corso di un conflitto armato da privati proprietari a Governi stranieri o ad organi, ufficiali o funzionari di tali Stati quando sia difficile comprovare l'illecito trasferimento e sorga una controversia relativa alla titolarità dei beni stessi riferita alla validità del trasferimento.

Ci siamo soffermati sulla normativa internazionale riguardante la restituzione di beni depredati o confiscati nel caso di conflitti armati; occorre, tuttavia, sottolineare come oggi si sia

ampliato il quadro normativo di riferimento in materia di controversie concernenti i beni culturali mobili. Oltre alle già ricordate Convenzioni UNESCO del 1970 e UNIDROIT del 1995, vanno sottolineate, nell'ambito europeo (a parte le Convenzioni del Consiglio d'Europa, di incidenza più limitata) il Regolamento CEE 3911/92 e la Direttiva CEE n. 93/7.

Tale incremento di norme, quanto mai utili perché integrano un vuoto normativo precedente, ha moltiplicato le sedi giurisdizionali che possono essere interessate dalle controversie (ad esempio la Corte internazionale di giustizia, chiamata di recente a risolvere una controversia tra Germania e Liechtenstein e la Corte di giustizia delle Comunità europee). Ciò ha consentito una serie di chiarimenti, in occasione di decisioni giudiziali, in merito ai casi di opere d'arte la cui titolarità era stata trasferita, specialmente nel corso della II guerra mondiale, laddove risultava difficile per i legittimi proprietari che avevano subito la spoliazione di beni fondare la richiesta di restituzione sull'esistenza di norme interne di esecuzione di norme internazionali che impongono l'obbligo di restituzione, prevalendo sulle norme ordinarie vigenti in materia di possesso di buona fede.

Esemplari in tal senso ritengo una sentenza della Corte di appello di Bologna del 17 luglio 1998 (controversia "*Wildenstein c. Pazzaglia*" e la sentenza del 2 giugno 1999 della Corte di appello di Parigi riguardante la restituzione agli eredi del proprietario di alcuni dipinti (controversia *Gentili Giuseppe c. Musée du Louvre*"). Le due sentenze riconoscono la legittimazione attiva dei soggetti privati. A mio avviso rimangono aperte numerose questioni sulle quali sussiste divergenza di opinioni tra gli studiosi.

C'è, però, un'indicazione positiva contenuta nel Secondo Protocollo del 1999, relativo alla Convenzione UNESCO del 1954. Nell'art. 5, vengono elencate una serie di attività come la predisposizione di inventari e la preparazione di misure di emergenza per lo spostamento di beni mobili con la designazione delle autorità competenti responsabili della loro salvaguardia. Queste misure facilitano la possibilità di documentare in modo più certo l'origine, la provenienza, la titolarità dei beni, rendendo più completa la possibilità di applicare gli obblighi assunti dagli Stati contraenti sia sulla salvaguardia dei beni nei territori occupati sia in ordine alla loro eventuale restituzione al termine del conflitto armato.

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea

a cura di Susanna Fortunato

La futura Bussola Strategica dell'Unione sulla Sicurezza e la Difesa: la sfida si vince se si evita una nuova "tigre di carta"

The future Strategic Compass of the Union on Security and Defence: the challenge is won if you avoid a new "paper tiger"

Susanna Fortunato

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I temi della futura bussola strategica. – 3. Verso l'approvazione della "bussola strategica": le tappe previste. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Come già evidenziato in un altro intervento apparso su questa stessa rubrica[1], nell'Unione è a partire dal 2016 che la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (c.d. PSDC), grazie alle potenzialità in essa da sempre presenti sia dal punto di vista istituzionale che politico, subisce una forte accelerazione, legata in larga parte alle emergenze giunte sui tavoli politici dell'Unione e relative ad alcune situazioni contingenti al livello internazionale di grande impatto: in estrema sintesi, l'insorgenza di violenti conflitti in Paesi molto vicini all'Europa, da un lato, e, dall'altro, la messa in discussione dell'impegno statunitense nel garantire la sicurezza mondiale ed europea.

Nel novembre 2016, l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (in quel momento Federica Mogherini) provvede a tracciare le linee di sviluppo dell'azione dell'Unione lanciando la c.d. "Strategia globale per la politica di sicurezza", alla quale segue il "Piano di attuazione di sicurezza e difesa", presentato al Consiglio dei Ministri della Difesa nel novembre 2016[2].

Nel documento sulla c.d. "Strategia Globale" si trova espressamente enunciato il filo conduttore dell'azione che sarà svolta dall'UE nel settore della sicurezza e difesa nel corso degli anni successivi: «*Europeans must be better equipped, trained and organised to contribute decisively to such collective efforts, as well as to act autonomously if and when necessary. An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe's ability to foster peace and safeguard security within and beyond its borders. Europeans must be able to protect Europe, respond to external crises, and assist in developing our partners' security and defence capacities, carrying out these tasks in cooperation with others. Alongside external crisis management and capacity-building, the EU should also be able to assist in protecting its Members upon their request, and its institutions*. *"The EU Global Strategy starts at home. To preserve and develop what we achieved so far, a step change is essential. We must translate our commitments to mutual assistance and solidarity into action." "As Europeans we must take greater responsibility for our security. We must be ready and able to deter, respond to, and protect ourselves against external threats." This means living up to our commitments to mutual assistance and solidarity and includes addressing challenges with both an internal and external dimension, such as terrorism, hybrid threats, cyber and energy security, organised crime and external border management».*

Nel piano di attuazione, l'Alto Rappresentante individua anche le linee essenziali dei successivi interventi: «*As set out in the EUGS, the EU must contribute to: (a) responding to external conflicts and crises, (b) building the capacities of partners, and (c) protecting the Union and its citizens. The proposed Level of Ambition outlines the goals that the EU and its Member States set*

[1] *Rassegna della Giustizia militare*, vol. 2-2021, pp. 63-69.

[2] Rif. Council of the EU, 14149/16, Brussels, 14 novembre 2016; v. anche il documento *Implementation plan on security and defence*, 14392/16, presentato al Consiglio in pari data).

out to achieve, including through CSDP and using the full potential of the EU Treaty, in order to contribute to these strategic priorities from a security and defence perspective».

L'approdo di Josep Borrel nel ruolo di Alto Rappresentante non ha affatto interrotto il percorso intrapreso. Anzi, già nel settembre 2019, in occasione della sua audizione dinnanzi al Parlamento europeo ai fini della sua nomina a commissario, Borrel non solo conferma la sua intenzione di rilanciare l'Unione nel ruolo di attore globale, ma dichiara espressamente che, nel perseguire siffatto obiettivo, c'è bisogno di un intervento ancor più decisivo ed incisivo: l'Unione «*has to learn to use the language of the power*».

La successiva attività dell'Alto Rappresentante conferma le intenzioni iniziali ed è tutta volta a raggiungere uno degli obiettivi più urgenti per un Unione efficace al livello globale ovvero quella c.d. "autonomia strategica" (nozione oggetto di interpretazione di segno a volte molto differente[3]) al centro della strategia globale del 2016.

Tale nozione, pur rappresentando il nucleo essenziale dell'azione dell'UE in questi ultimi anni, non è stata mai oggetto di una precisa definizione. In generale, essa può essere intesa come la capacità dell'Unione «*à agir de manière autonome et à choisir quand agir, dans quels domaines et avec quels partenaires partageant les mêmes valeurs. La capacité d'agir de manière autonome va de pair avec l'aptitude à prendre des décisions et à les mettre en oeuvre, également de manière autonome. L'autonomie stratégique ne vise pas l'autosuffisance, mais plutôt des moyens et des outils permettant de réduire les dépendances extérieures qui compromettent l'autonomie dans des domaines réputés stratégiques, sans pour autant cesser de collaborer avec des partenaires dans un cadre multilatéral12. Son efficacité se mesure à l'aune de sa capacité à parvenir au résultat attendu. La volonté politique, une vision stratégique commune et la capacité d'agir constituent les conditions préalables à une réelle autonomie stratégique*». Siamo dinnanzi ad un concetto centrale che attraversa orizzontalmente più di un settore (non solo la Sicurezza e la Difesa, ma anche la politica energetica, la tutela dell'ambiente, la governance economica e finanziaria, l'azione esterna dell'UE in generale, etc.).

Nel campo della Sicurezza e Difesa, tale nozione ovviamente assume un rilievo ancor più decisivo ed è per questo che essa ha rappresentato il perno centrale attorno al quale si sono sviluppate le azioni dell'UE su questi temi. Ed è proprio in questa direzione che si sono rivolti gli sforzi volti alla costruzione di una vera e propria PSDC.

Finora tuttavia, le iniziative intraprese si sono concentrate prevalentemente sullo sviluppo delle capacità di difesa e sul rafforzamento dell'industria della difesa.

Il rapido deterioramento di vari scenari internazionali, alcuni dei quali molto vicini ai confini esterni dell'Unione, viceversa, già da tempo hanno evocato l'esigenza di un cambio di passo da parte dell'Unione, e, di conseguenza, di rivedere le priorità fissate nel 2016, ponendo il *focus* dell'attenzione sul diverso e più urgente aspetto del rafforzamento della dimensione prettamente operativa della PSDC.

Il segno più evidente in questo senso può essere considerata proprio la proposta avanzata dal governo tedesco già nel 2019[4] di dar vita ad un piano operativo immediato e concreto, al quale viene attribuito il nome di "Bussola strategica" (*Bussole stratégique* o *Strategic compass*).

Nonostante le perplessità di vario genere sollevate da molti Stati membri (compresa inizialmente la Francia), il progetto riesce ad approdare al Consiglio Sicurezza e Difesa nel giugno

[3] Nozione che si ricava dallo studio EPRS/*Service de recherche du Parlement européen* dal titolo "*Sur le chemin de l'autonomie stratégique*", *Auteurs*: Suzana Anghel, Beatrix Immenkamp, Elena Lazarou, Jerôme Leon Saulnier, Alex Benjamin Wilson PE 652.096 — septembre 2020.

[4] Nel novembre 2019 il ministro della Difesa tedesco Annegret Kramp-Karrenbauer dichiarò che, durante la sua Presidenza del Consiglio, la Germania avrebbe voluto «fornire» una bussola strategica" per la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'UE per «identificare chiaramente la direzione in cui noi europei vogliamo andare e come arrivare». Obiettivo confermato In occasione della presentazione del progetto politico per il semestre di Presidenza tedesca del Consiglio nel periodo luglio-dicembre 2020.

2020, nelle cui conclusioni già emergono sia le motivazioni alla base di una simile iniziativa sia le indicazioni circa il contenuto del futuro documento: «2. L'UE conferma la sua determinazione a rafforzare la propria capacità di agire quale garante della sicurezza attraverso il suo impegno operativo, segnatamente attraverso le missioni e operazioni PSDC, a potenziare la propria resilienza e preparazione per affrontare con efficacia tutte le minacce e le sfide alla sicurezza nonché ad accelerare lo sviluppo delle capacità necessarie. Così facendo, l'UE migliorerà la sua autonomia strategica e la sua capacità di cooperare con i partner allo scopo di salvaguardare i suoi valori e interessi». Pertanto: «4. Invita l'alto rappresentante, in stretta cooperazione con gli Stati membri e basandosi sui contributi di questi ultimi, a presentare entro la fine del 2020, attraverso la capacità unica di analisi dell'intelligence, un'analisi esauriente a 360 gradi di tutte le minacce e le sfide, che fornisca il contesto per l'elaborazione, da parte degli Stati membri, di un documento sulla "bussola strategica" (*Strategic Compass*) che il Consiglio adotterà nel 2022. La Commissione e l'Agenzia europea per la difesa saranno associate come necessario in questo processo. La bussola strategica migliorerà e guiderà la realizzazione del livello di ambizione deciso a novembre 2016 nel contesto della strategia globale dell'UE e potrebbe contribuire ulteriormente a sviluppare la cultura comune europea in materia di sicurezza e difesa, basata sui nostri valori e obiettivi condivisi e rispettosa del carattere specifico delle politiche di sicurezza e di difesa degli Stati membri. Basandosi sull'analisi della minaccia e su altri eventuali contributi tematici, la bussola strategica definirà gli orientamenti nonché gli scopi e gli obiettivi specifici in settori quali la gestione delle crisi, la resilienza, lo sviluppo di capacità e i partenariati. Confluiranno in questo processo anche i lavori in atto riguardanti le iniziative in materia di sicurezza e difesa, mentre la bussola strategica dovrebbe fornire orientamenti coerenti per tali iniziative e altri processi pertinenti».

La scansione temporale delle varie fasi che condurranno all'approvazione della Bussola, già messa a punto dal Consiglio nel 2020, non è affatto casuale: l'elaborazione del documento strategico era destinata ad iniziare sotto la Presidenza del Consiglio tedesca e si dovrà concludere nel primo semestre del 2022, sotto la Presidenza del Consiglio francese, cosicché giunga ancor più forte e chiaro il segnale della presenza di una robusta intesa franco-tedesca sul progressivo rafforzamento e consolidamento di una Politica di sicurezza maggiormente integrata.

Sebbene non sia dichiarata alcuna esplicita connessione, non può essere frutto della pura casualità neanche il fatto che, nel frattempo, è stata avviata la c.d. "Conferenza sul futuro dell'Europa", la cui tabella di marcia prevede che i lavori debbano terminare nell'aprile 2022, momento nel quale la "bussola strategica" dovrebbe aver già visto la luce[5].

Le scadenze previste dal Consiglio sono state finora rispettate: l'Alto rappresentante ha ufficialmente presentato al Consiglio dei Ministri la c.d. "analisi dei rischi" effettivamente nel novembre 2020[6].

Le tappe successive sono state precisate dal Consiglio dei Ministri della Difesa riunitosi il 10 maggio 2021[7], in cui si invita "l'alto rappresentante a presentare al Consiglio un primo progetto di bussola strategica da discutere nel novembre 2021, in vista della sua adozione da parte degli Stati membri nel marzo 2022, in linea con la dichiarazione dei membri del Consiglio europeo del 26 febbraio 2021".

Nel contempo, già a partire dall'inizio del 2021, è stato avviato una fase di c.d. "dialogo strategico" con gli Stati membri, che, a loro volta, hanno presentato contributi scritti e organizzato

[5] È importante, peraltro, sottolineare che tra le tematiche lanciate sul tavolo della discussione non ve ne è uno dedicato esclusivamente ai temi toccati dalla futura Bussola: l'argomento generico della Sicurezza e difesa è compreso nel più vasto tema dell'"UE nel mondo".

[6] Presentata nel corso di una Videoconferenza del Consiglio dei Ministri della difesa del 20 novembre 2020, e di cui il Consiglio "ha preso atto" sul suo contenuto. V. infra.

[7] Bruxelles, 10 maggio 2021, n. 8396/21.

seminari tra funzionari, accademici ed esperti del settore, destinato a sfociare nella messa a punto del progetto finale di Bussola.

Il termine di questa fase preparatoria è fissato alla fine di ottobre 2021 e i risultati delle riflessioni condotte saranno riportati in documenti che l'Alto Rappresentante, in collaborazione con lo Stato maggiore dell'UE, con la Commissione europea e l'Agenzia europea per la difesa, provvederà a redigere e che costituiranno lo scheletro per la stesura finale della futura Bussola

Nei mesi successivi ci si attende un fitto dialogo politico con i governi degli Stati che dovrebbe sfociare nell'approvazione finale del documento, come già indicato, nella prima parte del 2022.

2. I temi della futura bussola strategica

Pur trattandosi di un documento ancora in fase di elaborazione, il Consiglio ha già tracciato, anche se per grandi linee, i settori tematici della Sicurezza e Difesa che saranno toccati dalla nuova Bussola e gli obiettivi cui essa dovrà tendere. L'individuazione del contenuto di tali settori tematici richiede una lettura combinata delle conclusioni del Consiglio Sicurezza e Difesa del 17 giugno 2020 e del 10 maggio 2021.

In via preliminare è bene rammentare che lo scopo di fondo del procedimento in atto, enunciato nel 2020 e confermato successivamente, è, e rimane, quello di " rafforzare la capacità di agire (dell'UE) quale garante della sicurezza attraverso il suo impegno operativo, segnatamente attraverso le missioni, provvedendo al contempo alla razionalizzazione dei progetti già avviati in materia di sicurezza e difesa: "la bussola strategica è destinata a fornire orientamenti coerenti per tali iniziative e altri processi pertinenti".

A conferma del taglio concreto ed operativo del nuovo documento strategico, i settori sui quali gli Stati membri sono chiamati a discutere sono predeterminati: "la bussola strategica definirà gli orientamenti nonché gli scopi e gli obiettivi specifici in settori quali la gestione delle crisi, la resilienza, lo sviluppo di capacità e i partenariati".

La lacunosità delle definizioni rende necessarie, in ogni caso, alcune precisazioni circa il campo di azione del nuovo documento[8]:

a) *Gestione delle crisi*: sotto questo profilo, concernente l'aspetto più strettamente operativo, il nuovo documento dovrà indicare scopi ed obiettivi chiari per migliorare l'efficacia e la flessibilità dell'impegno operativo dell'UE, contribuendo così a rafforzare l'impegno degli Stati membri nelle crisi future.

   La rapidità della risposta da parte dell'UE sugli scenari di crisi dipende, a sua volta, dalla combinazione di due fattori egualmente indispensabili: la maggior speditezza dei procedimenti decisionali nonché la disponibilità di contingenti di intervento immediato.

   Il primo punto, come è ben noto, conduce ad una delle maggiori criticità che da sempre si riscontrano nella disciplina della PESC contenuta nei Trattati fondativi ovvero la previsione della regola generale dell'unanimità nell'adozione delle decisioni in seno al Consiglio e al Consiglio europeo. Una rigidità procedurale mitigata solo in parte dalla possibilità di ricorrere alla c.d. astensione costruttiva (art. 31 TUE), consistente nella possibilità per uno Stato di astenersi, motivando la propria astensione con una dichiarazione formale "In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione".

[8] Ricavabili da alcuni MEMO diffusi dal sito del SEAE, in particolare quello dal titolo "*Questions and answers: a background for the Strategic Compass*".

Al momento attuale non è certo realistico ipotizzare un intervento a livello costituzionale per mutare l'assetto normativo su questo versante[9]: sono troppi e troppo delicati per la sovranità nazionale i temi che sono già al centro del tavolo dei negoziati.

Lo sguardo della nuova Bussola dovrà, dunque, rivolgersi più che altro verso strumenti di intervento più rapidi, soprattutto già previsti e disciplinati dai Trattati fondativi e che siano il più possibile "*tailor made*", ovvero modellabili a seconda delle situazioni che di volta in volta si presentano.

È in quest'ottica che il Consiglio del 10 maggio 2021[10] si concentra sulla possibilità di ricorrere ad uno strumento particolare di c.d. "cooperazione differenziata" (ulteriore rispetto alla c.d. PECO – cooperazione strutturata permanente[11]) già presente all'interno dei Trattati, e precisamente all'art. 44 TUE[12]. In esso, per l'appunto, si prevede il ricorso, a certe condizioni, ad un procedimento decisionale più snello e adattabile alle esigenze del caso specifico: un gruppo di Stati è coinvolto nella realizzazione di una missione specifica, nell'ambito del mandato conferito *ad hoc* dal Consiglio, che ne definisce i termini di esecuzione. Sembrerebbe, dunque, il mezzo più adeguato laddove sia indispensabile giungere agevolmente al consenso su operazioni urgenti e necessarie.

Sul fronte più strettamente operativo, l'altro elemento determinante consiste senza dubbio nel garantire la prontezza delle Forze Armate messe a disposizione da parte dell'UE e dei suoi Stati membri a schierarsi rapidamente per rispondere altrettanto rapidamente alle crisi future attraverso operazioni di combattimento o stabilizzazione, nonché operazioni marittime o, laddove necessario, aeree. L'attenzione, da questo punto di vista, è rivolta prevalentemente al nuovo strumento europeo per la pace di recente approvazione (EPF) e sulle sue numerose potenzialità in termini di condivisione dei costi delle operazioni e misure di assistenza, di cui peraltro, si è trattato su questa Rivista in altra sede (v. vol. 2, 2021, pp. 63-69).

b) *Resilienza*: intesa nel senso della capacità di resistere a nuove minacce e situazioni critiche, tentando al contempo di anticiparne gli effetti negativi. Si pone, in questo caso, ad avviso del Consiglio, una questione preliminare che riguarda la disponibilità di un'analisi accurata delle minacce che attualmente incombono sugli Stati membri al fine di individuare con sufficiente precisione i maggiori punti di vulnerabilità da dover affrontare e risolvere.

Una volta terminata la suddetta analisi, tra i possibili strumenti di intervento individuati dal Consiglio Sicurezza e Difesa ve ne sono alcuni già presenti nei Trattati fondativi e che attualmente, in ragione della pandemia in atto, sono al centro di numerosi dibattiti,

[9] Né è ipotizzabile un agevole ricorso alla c.d. "clausola passerella", prevista nell'art. 31, par. 3, TUE, ai sensi del quale «3. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che preveda che il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in casi diversi da quelli contemplati al paragrafo 2». Tale strumento è escluso, ai sensi del successivo par. 4, proprio per le «decisioni che abbiano implicazioni nel settore militare o della difesa».

[10] In questa sua posizione corroborato da analoga posizione assunta da 14 Stati membri in un c.d., "*non paper*" sottoscritto e presentato a latere del Consiglio Sicurezza e Difesa del maggio 2021, di cui si dirà tra breve.

[11] Disciplinata dagli artt. 42 par. 6 e 46 TUE e dal Prot. n. 10 allegato ai Trattati.

[12] Il cui testo prevede che: «1. Nel quadro delle decisioni adottate in conformità dell'articolo 43, il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione. Tali Stati membri, in associazione con l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, si accordano sulla gestione della missione.

2. Gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dell'andamento della missione, di propria iniziativa o a richiesta di un altro Stato membro. Gli Stati membri partecipanti investono immediatamente il Consiglio della questione se la realizzazione di tale missione genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell'obiettivo, della portata o delle modalità della missione stabiliti nelle decisioni di cui al paragrafo 1. In tal caso il Consiglio adotta le decisioni necessarie».

politici e giuridici: *in primis* , l'art. 222 TFUE in tema di solidarietà in generale tra gli Stati membri in caso di attacchi terroristici, calamità naturali o causate dall'uomo[13]; *in secundis*, lo strumento specifico di solidarietà in tema di PESC previsto dall'art. 42, par. 7[14]. Su questo tema, peraltro, il Consiglio conta di poter attingere ampiamente ai risultati positivi dell'esperienza di azione combinata degli Stati membri nella lotta alla pandemia di COVID 19[15].

c) *Sviluppo di capacità*: sul punto, l'obiettivo finale è sempre quello di giungere alla creazione di una vera e propria base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB), in grado di ridurre drasticamente i deficit di capacità degli Stati membri in tema di equipaggiamenti militari e contemporaneamente contribuire alla crescita dell'auspicata "autonomia strategica dell'Unione"[16]. La strada dello sviluppo delle capacità di difesa in realtà, è già segnata da molteplici iniziative (PESCO, CARD, FED) che, nelle intenzioni del Consiglio devono trovare un coordinamento più generale e sistematico all'interno del nuovo documento strategico.

d) *Partenariati*: per la verità, la questione dello sviluppo dei partenariati, oltre ad essere un tema autonomo, tocca orizzontalmente anche tutti e tre gli altri settori interessati dalla Bussola.

   La riflessione specifica sul tema dovrà quindi riguardare, in generale, l'approccio da seguire per rafforzare e sviluppare i partenariati esistenti in modo più strategico. Per sfruttare al massimo le possibilità di cooperazione, l'UE deve essere chiara sui propri interessi e priorità e successivamente sviluppare approcci specifici su misura per raggiungerli nel quadro dell'ampia gamma delle diverse tipologie di partenariato esistenti. La discussione riguarderà, in primo luogo, la cooperazione con le organizzazioni internazionali multilaterali: le Nazioni Unite, e la NATO. Con particolare riferimento a quest'ultima organizzazione, la questione centrale è stabilire il livello di autonomia che l'UE è intenzionata a conservare rispetto ad interventi decisi al livello multilaterale: un tema sul quale attualmente la discussione risente fortemente di ritrosie mostrate da

[13] «1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per:
a) - prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri;
- proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico;
- prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico.
2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio».

[14] Ai sensi del quale «7. Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri».

[15] Nelle Conclusioni del Consiglio del 10 maggio 2021 (par.5), si colgono con favore «i lavori in atto e i progressi compiuti verso una visione comune rafforzata in merito all'attuazione dell'articolo 42, paragrafo 7, del TUE, in particolare attraverso esercizi di simulazione e discussioni strategiche (organizzate sin dal 2019 dal SEAE) basate su possibili scenari. Attende con interesse un documento che consolidi gli insegnamenti tratti da tali esercizi e discussioni strategiche da presentare agli Stati membri prima della fine dell'anno e invita a ulteriori riflessioni ed esercizi, anche per quanto riguarda la dimensione cibernetica, a dimostrazione della solidarietà tra Stati membri».

[16] Obiettivo espressamente dichiarato nei considerando al Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092.

alcuni Stati membri, soprattutto dell'EST, decisi a garantire una priorità assoluta alle decisioni adottate nel quadro della NATO[17].

Tema altrettanto importante riguarda la necessità di approfondire la cooperazione anche con le organizzazioni regionali (OSCE, l'Unione africana e l'ASEAN), nonché con i singoli Paesi partner.

Per comprendere a fondo il quadro complessivo in cui è destinato ad inserirsi il nuovo Documento strategico, oltre alle considerazioni che precedono, è necessario tenere nella dovuta considerazione, in ragione degli interessanti spunti critici e delle indicazioni operative di sicuro rilievo in esso contenuti, il c.d. Non paper, presentato da 14 Stati membri (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia e Spagna) *a latere* del Consiglio Sicurezza e difesa del maggio 2021 dal titolo "*Strategic Compass – For a more coherent, flexible and robust EU crisis, management action".*

Nel documento in discussione, dal punto di vista operativo, gli Stati firmatari, condividono la necessità di un rilancio delle missioni e operazioni PESD più flessibili, concrete ed efficaci, lanciando alcune proposte in questa direzione.

Dal punto di vista del procedimento decisionale, si propone:

- un'azione europea più coerente sul campo mediante la creazione di collegamenti tra le operazioni europee ad hoc esistenti e le missioni o operazioni militari PSDC, in linea con i rispettivi mandati e obiettivi dell'UE, nonché con i processi decisionali dell'UE. Tale maggiore cooperazione include la condivisione reciproca di informazioni nonché capacità logistiche, di trasporto e mediche, una comunicazione strategica comune europea più forte, sfruttando, se del caso, la presenza di altre forze europee sul campo e garantire il *follow-up* dell'EPF fornito attrezzature ai partner.
- che i mandati siano sufficientemente robusti e flessibili da adattarsi alle dinamiche operative in evoluzione.
- la flessibilità e la prontezza degli strumenti militari dell'UE quando si affronta una crisi urgente. Con riferimento al prospettato ricorso a quanto previsto all'artt. 44 TUE, di cui si è dato conto in precedenza, gli Stati membri propongono un'interpretazione del testo che comprenda anche l'ipotesi in cui sia uno Stato ad proporre un'operazione, per così dire, "chiavi in mano" concordata con altri Stati membri al Comitato Politico e di Sicurezza, e quindi al Consiglio, ciò che consentirebbe di superare la fase, a volte molto farraginosa, delle discussioni e delle valutazioni preventive tra gli Stati stessi.

Dal punto di vista più strettamente operativo, il *non paper* sottolinea l'esigenza di incrementare strumenti di reazione rapida a situazioni critiche, lanciando, a tal proposito, il progetto della creazione di una sorta di "*first entry force*" composta da almeno 5000 individui, appartenenti a forze marittime e terrestri (si ipotizza anche l'eventuale estensione a forze aeree)[18]. L'iniziativa, in realtà, non ha un carattere del tutto innovativo, traendo spunto dal modello già utilizzato per la creazione dei c.d. *Battlegroups* (gruppi tattici), unità militari multinazionali composti da 1500

[17] Molto significativa è anche la posizione del Parlamento europeo, che, nella sua risoluzione del 20 gennaio 2021 (Attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – Relazione annuale 2020), ha tenuto a precisare alcuni punti fondamentali sulle relazioni UE-NATO: 50 ritiene che la cooperazione UE-NATO debba essere complementare e rispettosa delle specificità e dei ruoli di ciascuna di queste due istituzioni e non debba replicare o sostituire inutilmente le strutture; ricorda che la cooperazione in materia di difesa è uno dei pilastri della cooperazione transatlantica e rimane fondamentale per la sicurezza reciproca dei paesi alleati e partner, e ribadisce pertanto la necessità di relazioni più forti; rammenta che, sulla base del principio della riserva unica di forze, lo sviluppo delle capacità di difesa dell'UE non rappresenta una minaccia competitiva per l'Alleanza e avvantaggerà i paesi che fanno parte sia della PSDC che della NATO; ricorda altresì che una più efficace cooperazione in materia di sicurezza e di difesa a livello di UE dovrebbe essere considerata un fattore che rafforza il pilastro europeo della NATO nel quale l'UE assume un ruolo maggiore nel garantire la propria sicurezza.

[18] Un'iniziativa che ha conosciuto un forte rilancio a seguito dell'emergenza creata dalla crisi afghana.

individui, creati nel 2007 e operativi dal 2017, che, tra l'altro, potrebbero essere anche coinvolti nell'iniziativa come base per la futura "forza d'impatto".

Significative anche le indicazioni sulla necessità di un procedimento decisionale "informato e proattivo" in materia di gestione delle crisi militari, in vista del quale si evidenzia, in primo luogo, la necessità di esaltare il ruolo dello Stato Maggiore dell'UE (EUMS) e, al suo interno, del c.d. MPCC (capacità militare di pianificazione e condotta), rafforzando le dotazioni ad essi spettanti in termini sia di personale sia di mezzi operativi.

In secondo luogo, è ritenuto indispensabile sviluppare all'interno dell'UE una capacità di analisi autonoma e permanente degli scenari operativi, attraverso l'utilizzo degli strumenti di intelligence messi a disposizione dalla stessa Unione (ad es. rete SATCEN) sia dagli Stati membri.

Come emerge dall'analisi complessiva che precede, i quattro settori tematici che costituiranno l'ossatura della futura Bussola, a dispetto dell'apparente semplicità di definizione, si presentano con contorni tutt'altro che chiari e precisi.

Ci si augura che le divergenze di vedute fin qui emerse tra gli Stati membri finanche sotto il profilo definitorio non siano tali da pregiudicare il contenuto del documento strategico dal punto di vista dell'ambiziosità degli obiettivi e della concretezza degli strumenti individuati.

3. Verso l'approvazione della "bussola strategica": le tappe previste

Sin dal Consiglio Sicurezza e Difesa del giugno 2020 era previsto che il nuovo documento strategico sarebbe stato preceduto da "un'analisi esauriente a 360° di tutte le minacce e le sfide" (da notare, separata e da non ricomprendere nel documento finale), "condotta dalla capacità unica di analisi dell'intelligence dell'UE, basata su contributi dettagliati dei servizi di intelligence degli Stati membri e presentata agli Stati membri nel novembre 2020, destinata a fornire un importante ausilio allo sviluppo della bussola strategica, unitamente ad altri contributi". Il Consiglio riconosce, altresì, che questa prima preziosa esperienza, così come i relativi insegnamenti tratti, "dovrebbero condurre a un processo di analisi delle minacce e delle sfide per l'UE – condotto dai servizi di intelligence – più regolare e globale, nonché basato sui contributi volontari degli Stati membri"[19].

Come si legge nel MEMO diffuso dal sito del SEAE[20], la messa a punto di questa analisi rappresenta uno dei pilastri portanti del nuovo documento strategico, posto che «*To enable the EU and its Member States to provide answers to the threats and challenges together, the first-ever comprehensive threat analysis conducted by the EU should help to build this common base of understanding and, in this way, contribute to the common European security and defence culture*". La "cultura comune", a sua volta, potrà condurre più facilmente all'individuazione del contenuto concreto della c.d. "autonomia strategica dell'Unione».

Il documento di analisi è volto a individuare le minacce e i rischi al livello globale e regionale da ora fino a 5-10 anni a venire, sempre con riferimento alle quattro aree tematiche individuate dal Consiglio.

L'operazione, pur costituendo, come si è detto, uno degli snodi fondamentali nel procedimento di elaborazione della Bussola, si è rivelata, in realtà, ben più complessa di quanto potesse apparire, considerando che, per un verso, è la prima volta che si riflette in comune sull'individuazione dei rischi e delle minacce incombenti sugli Stati membri e, per altro verso, è proprio su questo punto che si sono da sempre registrate le più forti frizioni tra le varie visioni

[19] Consiglio 10 maggio 2021, punto 3.

[20] Dal titolo "*Questions and answers: Threat Analysis – a background for the Strategic Compass*", l'unica nota informativa al pubblico circa il contenuto di detta Analisi. Come si legge, infatti, nel MEMO «*This threat analysis is a classified document, not accessible to the public. This memo explains how it paves the ground for the formulation of the Compass*».

strategiche nazionali, ciò che ha rappresentato una delle cause più importanti della debolezza strutturale dell' azione PESC[21].

È da ritenere un successo di per sé, dunque, il fatto che, nonostante le difficoltà incontrate nelle discussioni preparatorie[22], il documento contenente l'analisi in discussione abbia visto la luce e sia stato concretamente presentato al Consiglio dei ministri della Sicurezza e Difesa nel corso di una videoconferenza tenutasi il 20 novembre 2020. Al fine di evitare che il contenuto del documento fosse sottoposto ad un pericoloso dibattito politico, dagli esiti alquanto incerti, il Consiglio non ha formalmente deliberato sul punto, limitandosi a prendere nota della sua presentazione[23].

Chiusa la fase dell'analisi, nel primo semestre del 2021, la Presidenza del Consiglio portoghese ha dato l'avvio alla successiva fase di c.d. "dialogo strategico". L'apertura delle discussioni è stata preceduta dall'invio di un c.d. *scoping paper* da parte del SEAE[24], nel quale è stata posta sul tavolo del negoziato una struttura specifica, successivamente integrata da ulteriori quattro documenti per i rispettivi settori tematici in sui si articolerà la Bussola Strategica.

Nel perimetro così definito hanno avuto luogo discussioni tematiche informali al fine di dare consistenza ad obiettivi strategici e tempistiche, i cui risultati sono esposti in documenti destinati a non essere comunicati pubblicamente e sui quali quindi non è possibile svolgere alcuna riflessione.

Nel mese di novembre 2021 è attesa da parte dell'Alto Rappresentante la presentazione di un progetto più circostanziato di "Bussola strategica", di cui si è già in parte discusso nel Consiglio europeo informale del 5-6 ottobre svoltosi a Brdo pri Kranju, Slovenia, che avverrà formalmente nel Consiglio europeo previsto per Dicembre 2021.

Si dovrebbe, quindi, giungere alla definitiva approvazione del documento nella prima metà del 2022, in coincidenza con la chiusura della Conferenza su futuro dell'Europa.

Nel primo semestre del 2022 è prevista, altresì, l'organizzazione da parte della Presidenza del Consiglio francese di un vero e proprio vertice sulla difesa europea, così come annunciato dalla Presidente della Commissione Von der Leyen nel "Discorso sullo stato dell'Unione", tenuto dinnanzi al Parlamento europeo il 15 settembre 2021. E' realistico, dunque, prevedere che, come dichiarato dal Presidente Charles Michel, il 2022 diverrà a tutti gli effetti "l'Anno europeo della difesa".

4. Considerazioni conclusive

Terminata l'analisi degli elementi essenziali, noti e meno noti, del nuovo documento denominato "Bussola strategica", e in attesa di conoscerne il testo definitivo, si può sin da ora avanzare qualche considerazione sulla sua natura e sui rischi che da molte parti sono stati paventati non solo riguardo alla concretezza dei temi che saranno toccati ma anche e soprattutto riguardo alle modalità, più o meno operative, con le quali saranno trattati.

Per quanto concerne l'individuazione della natura del documento strategico, essa appare problematica già a partire dalla sua denominazione: il termine "Bussola strategica", infatti, non è

[21] Secondo alcune fonti interne, l'analisi sulle minacce e sui rischi rappresenta come una vera propria "cartina di tornasole" per l'intero processo di elaborazione della bussola strategica.

[22] Testimoniate anche dalla precisazione, un po' sibillina, contenuta nel succitato MEMO, in cui si legge che «*The final document is not a 'joint and agreed' intelligence product, but is based on the common understanding of the Member States' intelligence services*».

[23] Ciò per evitare, con tutta probabilità, discussioni di carattere politico che avrebbero sicuramente ritardato l'approvazione finale della "Bussola strategica". D'altro canto, nel corso delle fasi preparatorie alcune delegazioni governative (in particolare, quella polacca e lituana) avevano più volte insistito sul fatto che il documento finale non sarebbe stato oggetto di un'approvazione formale.

[24] SEAE, *Scoping paper: preparation of the Strategic Compass*, doc. EEAS (2021)129 del 4 febbraio 2021.

certo usuale nel linguaggio politico dell'Unione[25] e non consente di dedurre agevolmente non solo la natura, ma nemmeno il taglio ed il contenuto che il documento assumerà.

A tal proposito, l'unica valida indicazione di cui disponiamo emerge dalle conclusioni dei Consigli Sicurezza e Difesa sopra citati: la Bussola sarà un documento in cui si sviluppa e si precisa uno degli obiettivi finali di maggior interesse (l'autonomia strategica), destinato a fornire una guida di tipo *prettamente politico* per affinare il livello di ambizione determinato nella Strategia globale del 2016 alla luce del cambiamento geopolitico e di altre tendenze emergenti sullo spettro delle minacce, che costruirà un collegamento sistemico più strutturato tra le esigenze strategiche e quelle operative e di capacità attraverso proposte concrete e attuabili.

La discussione intorno alla natura del nuovo documento coinvolge, peraltro, la questione concernente il rapporto che lega il contenuto di esso alla Global Strategy elaborata nel 2016 dall'Alto Rappresentante[26]. Come più volte specificato dal Consiglio[27] "La bussola strategica migliorerà e guiderà la realizzazione del livello di ambizione nel settore della sicurezza e della difesa decisa a novembre 2016 nel contesto della strategia globale dell'UE". In occasione della presentazione della *Global Strategy*, il Consiglio, infatti, dichiarò che «*the Council hereby determines the level of ambition which sets out the main goals which the EU and its Member States will aim to achieve in order to implement the EUGS in the area of security and defence, including through CSDP, in support of three strategic priorities identified in the EUGS: (a) responding to external conflicts and crises, (b) building the capacities of partners, and (c) protecting the Union and its citizens. In doing this, the EU will pursue an integrated approach linking up different EU instruments in a coordinated way, building on the EU's Comprehensive Approach and promoting civil-military cooperation. While respecting the autonomy of the EU's decision-making processes, it will also continue to work closely with its partners, particularly with the United Nations and NATO*»[28].

Alla luce delle conclusioni del Consiglio, si può dire, quindi, che, escluso qualsiasi effetto sostitutivo del futuro documento, rimangono tuttora valide le priorità strategiche di ampio respiro del "Livello di ambizione" stabilito nel 2016, e avallato dal Consiglio. Ciononostante, non può essere escluso *a priori* che, man mano che le iniziative avviate sin da allora progrediscono, possa essere necessario definire gli obiettivi in modo più dettagliato, aggiornando anche la comprensione di essi alla luce dell'evoluzione della situazione geopolitica internazionale.

Sebbene tra i due documenti vi sia, a tutti gli effetti, una manifesta continuità dal punto di vista strettamente formale, trattandosi di due documenti di tenore prettamente politico, tra la *Global Strategy* e la Bussola Strategica vi è un elemento che indiscutibilmente li differenzia: mentre del primo documento il Consiglio nel 2016 prese semplicemente atto, rispetto al secondo è prevista una vera e propria "adozione" da parte degli Stati membri. Ciò che, di per sé, consente di preconizzare quantomeno che la Bussola sia destinata ad avere una rilevanza politica di ben più alto livello.

Del resto, proprio la pressione politica che i Governi, attraverso un consenso allargato (c.d. *buy in*) saranno in grado di esercitare sull'approvazione della nuova Bussola, rappresenta senza dubbio uno dei fattori chiave per il successo dell'intera operazione, anche e soprattutto per garantire l'operatività concreta del piano nel corso delle successive tappe di attuazione al livello nazionale.

---

[25] Forse, nelle intenzioni iniziali della Presidenza tedesca l'idea poteva essere di replicare l'esperienza degli "*Strategic Concepts*" adottati nell'ambito della NATO (l'ultimo è del giugno 2021), in cui ci si occupa della valutazione della situazione e delle minacce, dello scopo e della missione della NATO, delle premesse politiche e strategiche, nonché dei principali strumenti delle sue attività e dei requisiti per le Forze Armate.

[26] "*EU Global Strategy for Foreign and Security Policy to the Heads of State or Government*", 28 June 2016.

[27] v. Conclusioni giugno 2020, punto 4 e Conclusioni maggio 2021, punto 2.

[28] Council of the European Union, *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, 14 November 2016, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ ST-14149-2016-INIT/en/pdf.

Per giungere effettivamente a raccogliere un'ampia condivisione politica da parte dei Governi, il contenuto finale del documento dovrà riuscire nel difficile compito di realizzare un giusto equilibrio tra due componenti apparentemente di segno opposto: da un lato, la tendenza a trascinare sempre di più la Politica di Difesa e Sicurezza verso strumenti di azione comune (la c.d. Europa della difesa), sfruttando appieno le basi giuridiche previste dai Trattati fondativi, che consentano all'Unione di agire, all'occorrenza in modo del tutto autonomo, a tutela della sua sicurezza; dall'altro lato, la garanzia alla componente intergovernativa della guida dell'intero procedimento, attraverso il riconoscimento di un notevole peso decisionale attribuito ai Governi.

È del tutto giustificato, dunque, che sebbene l'Alto Rappresentante e il SEAE siano incaricati dello sviluppo del procedimento di elaborazione, la Bussola deve rimanere guidata dagli Stati membri", con le istituzioni che forniscono il loro sostegno.

Non è da trascurare, peraltro, che una delle fasi cruciali in cui si deciderà il successo o l'irrilevanza politica del nuovo documento (trasformandolo in quella c.d. "tigre di carta" paventata da alcuni) dipenderà proprio dall'influenza che esso sarà in grado di esercitare sul versante dell'elaborazione delle politiche e dei piani nazionali di difesa. È anche questo punto che determinerà la riuscita dell'intento di costruire quella "cultura europea comune in materia di sicurezza e di difesa, ispirata a valori e obiettivi condivisi", cuore dell'intero progetto. Ed è per questa ragione che sempre più spesso l'efficacia concreta del documento viene vista in stretto collegamento con la necessità della messa a punto di un vero e proprio calendario per la sua attuazione e di meccanismi periodici di controllo *ex post.*

Gli ostacoli al raggiungimento di obiettivi così ambiziosi sono vari, a partire dalla diversa rilevanza attribuita al nuovo documento strategico da parte degli Stati membri, che si coniuga, il più delle volte, con la maggiore o minore importanza che essi accordano alla costruzione di una vera e propria PSDC e al consolidamento dell'autonomia strategica dell'Unione.

A questo proposito, al fine di coagulare attorno alla Bussola il più ampio consenso politico, sarebbe stato forse opportuno coinvolgere nei tavoli di discussione e nei seminari tematici con funzionari ed esperti anche i membri del Parlamento europeo e, ancor di più dei Parlamenti nazionali: se è vero, infatti, che dette istituzioni non godono di alcun ruolo nei procedimenti decisionali relativi alla Sicurezza e alla difesa nell'Unione, temi tipicamente riservati al metodo c.d. intergovernativo, il loro coinvolgimento avrebbe forse contribuito a creare in un contesto più ampio una percezione politica positiva del nuovo documento strategico. Del resto, non si può omettere di considerare, come si accennava in precedenza, che, in ultima analisi, saranno proprio i Parlamenti nazionali a dare efficacia e concretezza agli obiettivi e alle azioni in esso previste.

A chiusura di queste brevi note, si può concludere che la Bussola strategica rappresenta una sfida importante e molto ambiziosa per dar vita alla c.d. "Europa della difesa", che sarà vinta solo se si imporranno alcune parole d'ordine: visione comune delle minacce da affrontare, chiarezza degli obiettivi, concretezza ed efficacia delle azioni decise il più possibile attraverso gli strumenti della PSDC, e, infine, approccio inclusivo rivolto a tutti gli Stati membri.

In questo senso, i presupposti di contenuto e di metodo parrebbero esserci. Il rischio che, a questo, si deve a tutti i costi scongiurare consiste nel fatto che, giunti al termine delle discussioni politiche, pur di approvare il documento si accetti un c.d. "compromesso al ribasso", sacrificando l'alto livello di ambizione del testo in nome della maggior condivisione politica.

Documentazione e giurisprudenza internazionale

a cura di Francesca Graziani

Messaggio del Presidente del Consiglio Mario Draghi in occasione del *G20 Conference on Women's Empowerment* tenutosi a Santa Margherita Ligure

Prime Minister Mario Draghi speech given at the G20 Conference on the emancipation of women held in Santa Margherita Ligure

Today marks the first conference in G20 history on gender equality. I am very proud it takes place during Italy's presidency and I am grateful to Minister Bonetti for her excellent preparatory work.

Italy is fully committed to tackling gender inequalities and we believe the G20 can play an essential role in supporting women worldwide. Under Italy's presidency, we have taken concrete steps to improve women's position in the workforce, empower female leaders and remove obstacles that hold women back in their careers.

In June, we adopted a roadmap to reach and go beyond the goal set in Brisbane to reduce gender gaps in labour force participation in G20 countries by 25% by 2025. The roadmap includes 17 indicators to monitor progress towards full gender equality in the world of work.

Any loss of female talent is a loss for all of us.

Today's meeting has been made all the more urgent by the crisis in Afghanistan. We must not delude ourselves: Afghan girls and women are on the brink of losing freedom and dignity and of returning to their dismal state of two decades ago. They risk becoming once again second-class citizens, who face violence and are discriminated against systematically, just because of their gender.

The G20 must do all it can to ensure that Afghan women preserve their fundamental freedoms and basic rights, especially the right to education. Progress made over the past twenty years must be preserved.

As G20 countries, we have an obligation not only to our own citizens, but to the global community. We must defend the rights of women everywhere and especially where they are under threat.

I wish you a very successful conference and I look forward to your conclusions.

[A seguire traduzione di cortesia]

****

Signore Ministre, Signori Ministri,
Illustri Delegate e Delegati,

La giornata di oggi segna la prima conferenza sulla parità di genere nella storia del G20. Sono molto orgoglioso che si svolga sotto la Presidenza italiana e ringrazio la Ministra Bonetti per l'eccellente lavoro preparatorio svolto.

L'Italia è pienamente impegnata nella lotta contro le disuguaglianze di genere e riteniamo che il G20 possa svolgere un ruolo fondamentale nel sostenere le donne in tutto il mondo. Durante la Presidenza italiana, abbiamo adottato misure concrete per migliorare la posizione delle donne nel mondo del lavoro, promuovere la loro emancipazione e rimuovere gli ostacoli che frenano le loro carriere.

A giugno abbiamo adottato una tabella di marcia volta a raggiungere e superare l'obiettivo fissato a Brisbane, che prevede di ridurre del 25% entro il 2025 i divari di genere nel tasso di partecipazione alla forza lavoro nei Paesi del G20. La tabella comprende 17 indicatori che consentono di monitorare i progressi raggiunti verso la piena parità di genere nel mondo del lavoro.

Ogni perdita di talento femminile è una perdita per tutti noi.

La riunione odierna è stata resa ancora più urgente dalla crisi in Afghanistan. Non dobbiamo illuderci: le ragazze e le donne afghane sono sul punto di perdere la loro libertà e la loro dignità, di tornare alla triste condizione in cui si trovavano vent'anni fa. Rischiano di diventare ancora una volta cittadine di seconda classe, vittime di violenza e di discriminazioni sistematiche, soltanto per il fatto di essere donne.

Il G20 deve fare tutto il possibile per garantire che le donne afghane mantengano le loro libertà e i loro diritti fondamentali, in particolare il diritto all'istruzione. Le conquiste raggiunte negli ultimi vent'anni devono essere preservate.

In quanto paesi del G20, abbiamo degli obblighi non soltanto nei confronti dei nostri cittadini, ma anche nei confronti della comunità globale. Dobbiamo difendere i diritti delle donne ovunque nel mondo, soprattutto dove esse sono minacciate.

Vi auguro una conferenza di grande successo e attendo con interesse le vostre conclusioni.

Conferenza G20 sull'*empowerment* femminile
Santa Margherita Ligure, 26 agosto 2021

G20 conference on women's empowerment
Santa Margherita Ligure, August 26th, 2021

Chair's statement

La Presidenza italiana del G20 ha presieduto oggi, 26 agosto 2021, a Santa Margherita Ligure, la prima Conferenza G20 sull'*empowerment* delle donne, organizzata dopo anni di iniziative internazionali e nazionali sul tema della parità di genere e al culmine della Presidenza italiana del G20, durante la quale il tema dell'*empowerment* femminile è stato affrontato in maniera trasversale nei vari filoni di lavoro del gruppo. La Conferenza ha riunito i Ministri responsabili per le pari opportunità dei membri del G20 e dei Paesi ospiti, rappresentanti delle istituzioni, le delegazioni delle più rilevanti organizzazioni internazionali, così come rappresentanti di alto livello degli *engagement group* ufficiali del G20 e delle parti sociali.

Sulla base degli sforzi precedentemente compiuti, la Conferenza è riuscita nel suo obiettivo originario di raccogliere input diversi per favorire un approccio sistemico, strutturato e trasversale al tema dell'*empowerment* delle donne nel contesto del G20. Sono stati considerati gli input derivanti dal lavoro svolto nel 2021 sotto la Presidenza italiana del G20 dagli incontri ministeriali, dal *Women20* e dal *G20 EMPOWER*, dai gruppi di lavoro *ad hoc* istituiti all'interno del *Civil20* e del *Business20*, oltre ai principali studi e alle analisi elaborate da ILO e OCSE.

La scelta di organizzare per la prima volta un simile evento nasce dalla consapevolezza della necessità di sviluppare una risposta coordinata tra i Paesi del G20 alla sfida globale di promuovere il ruolo delle donne nella società e l'*emporwement* femminile, anche alla luce degli effetti derivanti dalla pandemia di Covid-19. La crisi che ancora stiamo vivendo, insieme alle sue conseguenze socio-economiche, ha colpito sproporzionatamente le donne, interessando maggiormente quei settori economici (come la ristorazione, l'accoglienza, i servizi) in cui prevale la presenza di lavoratrici e spesso caratterizzati da un alto tasso di informalità. Tale condizione appare ancora più grave nei Paesi in via di sviluppo, già caratterizzati da un elevato livello di precarietà lavorativa ed educativa, da scarsa diffusione di strumenti di protezione sociale e da carenza di sistemi capaci di tutelare efficacemente i diritti, in particolar modo quelli delle donne, delle ragazze e delle bambine. A ciò si aggiunge che le donne rappresentano la maggioranza dei lavoratori in ambito sanitario, il settore che ha subito maggiormente il peso della risposta all'emergenza pandemica. Gli effetti della pandemia hanno fornito ulteriori conferme dell'esistenza di disuguaglianze nei sistemi sanitari, enfatizzando l'importanza di includere sempre più la dimensione di genere nella medicina. Infine, è aumentata la violenza contro le donne e le ragazze. È quindi una emergenza che richiede risposte adeguate.

Sotto la Presidenza Italiana il G20 ha concentrato i suoi sforzi sulla promozione di una ripresa economica inclusiva e sostenibile, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nell'Agenda 2030 dell'ONU e con l'intento di agire per promuovere le opportunità di un cambiamento positivo. Il talento femminile deve essere pienamente impiegato su scala globale, promuovendo politiche che assicurino la piena e paritaria partecipazione delle donne nelle nostre società ed economie. Sono dunque fattori fondamentali l'educazione delle ragazze e delle bambine, la promozione della leadership femminile, il superamento degli stereotipi di genere e il rafforzamento di adeguate strutture sociali ed educative.

Tutto questo è necessario per attivare un cambio di passo e garantire il pieno contributo delle donne al progresso dei diritti umani e allo sviluppo globale. I partecipanti si sono riuniti per discutere

le strategie per raggiungere con successo l'*empowerment* delle donne in tutte le sue dimensioni, con un'attenzione particolare a due filoni tematici di rilievo:

- STEM, alfabetizzazione finanziaria e digitale, ambiente e sostenibilità;
- Lavoro ed *empowerment* economico ed armonizzazione dei tempi di vita.

La ricchezza dei contributi portati alla Conferenza ha consentito di definire una visione integrata dal punto di vista sociale, lavorativo, culturale e economico.

Appello per la tutela delle donne in Afghanistan

Alla riunione sulla condizione delle donne in Afghanistan sono stati presi in considerazione gli avvenimenti verificatisi nel Paese a partire da agosto 2021 con la crisi istituzionale che ne è conseguita e che presenta rilevanti rischi per la popolazione civile, e in particolare per l'incolumità, lo sviluppo e il ruolo delle donne. Si è assistito in questi ultimi giorni ad un rapido deterioramento delle condizioni della popolazione afgana, la cui incolumità e sicurezza personale richiedono ora un impegno rafforzato dell'intera comunità internazionale e dei membri del G20. In particolare, è stata condivisa la preoccupazione che le donne e le ragazze siano in grave rischio di essere sottoposte a nuove violenze e violazioni dei loro diritti e libertà fondamentali, in una difficile situazione di conflitto e di grave emergenza umanitaria in cui la dignità e i diritti di genere sono chiaramente in pericolo. È importante che i passi in avanti compiuti per i diritti delle donne negli anni continuino ad essere difesi e riconosciuti nella società afgana. I rischi di mobilità obbligata di donne e di bambine, del mancato accesso ai servizi essenziali, con specifico riferimento all'assistenza sanitaria e all'istruzione, di violenze e abusi, che coinvolgono i bambini e i matrimoni precoci e forzati, richiedono di agire con determinazione ed in modo coordinato ed efficace per assicurare la protezione delle categorie più vulnerabili: le donne e le ragazze hanno un'urgente necessità, ora più che mai, del sostegno e dell'azione dei Paesi del G20, che assicurino che i loro diritti siano garantiti, che gli offensori responsabili delle violazioni siano perseguiti, che si prevengano ulteriori azioni in loro danno.

STEM, alfabetizzazione finanziaria e digitale, ambiente e sostenibilità

I partecipanti hanno riconosciuto che molteplici fattori continuano a minare il pieno *empowerment* femminile e alimentano la persistenza di stereotipi che ostacolano l'affermazione e l'autonomia delle donne nelle nostre società. Riconoscere e contrastare queste barriere rimane un obiettivo fondamentale per i Paesi del G20.

I partecipanti hanno riconosciuto l'esistenza di un perdurante gap digitale di genere (sia in termini di accesso alle piattaforme digitali che di sviluppo di nuove competenze, come ad esempio l'alfabetizzazione finanziaria) e di una scarsa partecipazione delle donne nelle discipline STEM. L'esigenza di ridurre le barriere per l'accesso delle donne e delle ragazze nelle imprese dei settori STEM è un percorso che parte fin dalle scuole primarie e secondarie promuovendo l'istruzione nelle discipline STEM. Una volta adolescenti, alle ragazze è necessario fornire chiari percorsi di sviluppo sia nel caso scelgano di continuare nel loro percorso educativo sia nel caso scelgano l'accesso al mercato del lavoro. Vi è stato un comune accordo sulla necessità di rafforzare e sviluppare apposite misure al fine di garantire che le donne possano sfruttare pienamente le opportunità di lavoro emergenti dai processi di transizione digitale. Inoltre, si è discusso del ruolo dell'UNESCO nel sostenere l'educazione di donne e bambine e a supporto delle donne giornaliste.

L'alfabetizzazione finanziaria gioca un ruolo fondamentale nel garantire l'indipendenza economica delle donne e nella promozione di iniziative di imprenditoria femminile, anche grazie alla semplificazione dei sistemi di accesso al credito. Le discipline STEM sono inoltre un prerequisito per cogliere le nuove opportunità generate dall'accelerazione della transizione digitale e verde che la pandemia ha comportato. Tuttavia, permane una differenza di genere sia nel numero di laureati

STEM sia nella partecipazione lavorativa nei settori STEM, caratterizzati da alto tasso di produttività e migliori prospettive di impiego. Nel promuovere una maggiore partecipazione delle donne a tali percorsi educativi ed il loro inserimento in tali settori, è fondamentale rimuovere gli stereotipi di genere che tuttora perdurano.

La piena partecipazione delle donne e delle ragazze negli ambiti STEM è inoltre funzionale alla promozione di una prospettiva di genere nello sviluppo delle tecnologie necessarie per la transizione energetica, la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico. Sarà necessario aumentare la presenza di donne nei processi decisionali e di *leadership* delle politiche legate all'ambiente e alla sostenibilità, anche in considerazione dei diversi effetti che fattori ambientali e cambiamenti climatici hanno sulla popolazione femminile. Parimenti, le pari opportunità devono essere garantite nel settore energetico, riconoscendo anche il ruolo essenziale dell'accesso all'energia nei processi di sviluppo.

Lavoro, *empowerment* economico ed armonizzazione dei tempi di vita

Le donne continuano a trovare significative barriere alla loro piena partecipazione e realizzazione nel mondo del lavoro, dovendo affrontare condizioni lavorative insicure e sottopagate e nonché prive di accesso a adeguate misure di assistenza sociale. L'*empowerment* economico femminile richiede inoltre che siano rimosse le barriere per essere contemporaneamente madre e lavoratrice garantendo, per chi lo desidera, gli strumenti necessari a portare avanti entrambe le scelte. I partecipanti alla Conferenza hanno convenuto sulla necessità di rafforzare gli impegni e le azioni politiche volti a colmare i divari di genere nel mercato del lavoro e in particolare la disparità salariale, a rimuovere tutti gli ostacoli che di fatto impediscono l'accesso delle donne a ruoli di *leadership* e, infine, a sostenere l'imprenditorialità femminile.

Il lavoro agile, ampiamente diffuso a seguito della pandemia di Covid-19, può contribuire a migliorare il bilanciamento tra lavoro e vita familiare e ad aumentare la produttività sul lavoro. Tuttavia, il ricorso non regolamentato al lavoro agile solleva una serie di criticità in termini di salute e benessere fisico e mentale, di sicurezza (compreso il rischio di violenze domestiche), di orario lavorativo e di parità di trattamento e opportunità tra chi lavora da remoto e chi invece svolge il proprio lavoro all'interno dei locali aziendali. È dunque essenziale promuovere misure e politiche tese ad evitare che il lavoro da remoto possa acuire la segmentazione del mercato del lavoro a discapito delle donne, conducendo a nuove forme di disuguaglianza. I partecipanti alla Conferenza ritengono che vadano inoltre promossi strumenti a favore di un'equa condivisione del lavoro domestico e di cura non retribuito tra uomini e donne nonché di congedi parentali paritari.

Il lavoro e l'*empowerment* economico delle donne sono infatti fortemente intrecciati con il raggiungimento di un'adeguata e soddisfacente armonizzazione dei tempi di vita. Il raggiungimento della parità di genere necessita di un nuovo bilanciamento tra il lavoro retribuito e le responsabilità familiari, come di una rete adeguata di servizi educativi, sociali e di assistenza e cura. L'*empowerment* delle donne richiede di superare la scelta troppo spesso obbligata tra l'essere madri o lavoratrici professionali, e di garantire invece l'opportunità di conciliare le due scelte.

Sulla base di tali considerazioni, i partecipanti hanno ribadito l'importanza dell'adozione della *Roadmap Towards and Beyond the Brisbane Target* da parte dei Ministri G20 del lavoro nel 2021.

Prospettive future

I partecipanti hanno convenuto che il raggiungimento della piena parità necessita di un'agenda globale, che affronti con politiche trasversali e sistemiche tutti i diversi aspetti della vita delle donne. Una simile agenda, trasformativa e globale, richiede un alto grado di coordinamento multilaterale, da promuovere con accordi efficaci sia a livello nazionale che internazionale.

I partecipanti ritengono che per un approccio concreto e strutturale all'*empowerment* delle donne siano necessari strumenti di monitoraggio e valutazione dei processi basati su indicatori. La *Roadmap Towards and Beyond the Brisbane Target*, adottata sotto la Presidenza italiana, costituisce un primo importante esempio. A questo fine, si è discusso dell'opportunità di ampliare e rafforzare (oltre Brisbane) il monitoraggio e gli strumenti di valutazione con il supporto di OCSE e ILO. Allo stesso modo, sono necessari interlocutori in prima linea come gli engagement *group* del G20 e le parti sociali.

I partecipanti supportano pienamente le attività future del G20 *Empower* così come promuovono iniziative che lavorino sull'uguaglianza di genere anche collaborando con il settore privato.

I partecipanti hanno riconosciuto l'urgenza di promuovere l'*empowerment* delle donne attraverso una strategia integrata e condivisa che coinvolga tutti i settori della società civile, le istituzioni, il mondo della cultura e del lavoro.

I partecipanti hanno concordato sulla necessità di rendere strutturale nell'ambito del G20 uno specifico incontro ministeriale dedicato all'*empowerment* delle donne, di cui questa Conferenza costituisce il primo significativo passo.

Il contrasto del traffico di armi via mare, nel diritto internazionale e nel diritto interno[1]

Fighting arms trafficking at sea, in international law and domestic law

Davide Giovannelli

Sommario: 1. Premessa: il traffico di armi via mare nella risoluzione 1701 (2006). – 2. Il traffico di armi via mare nel diritto internazionale. – 3. Risoluzioni ad hoc approvate dal consiglio di sicurezza. – 4. Normativa nazionale di attuazione dell'embargo via mare. – 5. Giurisprudenza della corte di cassazione in tema di repressione del traffico di armi via mare. – 6. Conclusioni.

1. Premessa: il traffico di armi via mare nella risoluzione 1701 (2006)

In via preliminare all'esame della tematica in oggetto, corre l'obbligo di porsi una semplice domanda: perché parlare di traffico di armi via mare nell'ambito di un convegno sul rafforzamento delle libertà formali e sostanziali e la ricostruzione della pace in Libano? Ebbene, benché *prima facie* ciò possa sembrare avulso rispetto alla tematica del convegno, si deve convenire che non si possa parlare di stabilizzazione del Libano senza affrontare il complesso tema del contrasto del traffico di armi via mare. Del resto, la stessa Risoluzione 1701 (2006) – oltre a richiedere (al paragrafo 14) al Governo del Libano di controllare i propri confini e tutti gli altri varchi d'accesso per impedire che armi e materiali bellici siano importati in Libano senza il suo consenso – ha stabilito una specifica disposizione sul contrasto del traffico di armi via mare. Più in particolare, ai sensi del paragrafo 15 della citata Risoluzione, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha stabilito:

«Decides further that all States shall take the necessary measures to prevent, by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft:

(a) The sale or supply to any entity or individual in Lebanon of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned, whether or not originating in their territories; and

(b) The provision to any entity or individual in Lebanon of any technical training or assistance related to the provision, manufacture, maintenance or use of the items listed in subparagraph (a) above;

except that these prohibitions shall not apply to arms, related material, training or assistance authorized by the Government of Lebanon or by UNIFIL as authorized in paragraph 11[2];»

[1] Estratto dal Quaderno n. 1 della Rassegna della Giustizia militare.

[2] Per completezza, si riposta il citato paragrafo 11 della Risoluzione 1701 (2006): «*11. Decides, in order to supplement and enhance the force in numbers, equipment, mandate and scope of operations, to authorize an increase in the force strength of UNIFIL to a maximum of 15,000 troops, and that the force shall, in addition to carrying out its mandate under resolutions 425 and 426 (1978):*
(a) Monitor the cessation of hostilities;
(b) Accompany and support the Lebanese armed forces as they deploy throughout the South, including along the Blue Line, as Israel withdraws its armed forces from Lebanon as provided in paragraph 2;
(c) Coordinate its activities related to paragraph 11 (b) with the Government of Lebanon and the Government of Israel;
(d) Extend its assistance to help ensure humanitarian access to civilian populations and the voluntary and safe return of displaced persons;
(e) Assist the Lebanese armed forces in taking steps towards the establishment of the area as referred to in paragraph 8;
(f) Assist the Government of Lebanon, at its request, to implement paragraph 14;».

Pertanto – proprio per contrastare l'effetto destabilizzante del traffico di armi via mare verso il territorio libanese e dare così concreta attuazione all'appena menzionata disposizione della Risoluzione 1701 (2006) – l'UNIFIL ha schierato nelle acque antistanti le coste libanesi una propria *Maritime Task Force*.

Dal punto di vista giuridico, come sarà evidenziato nel presente scritto, l'esame del contrasto del traffico di armi via mare è un tema che non si esaurisce con il solo studio delle pertinenti e mutevoli disposizioni internazionali, in quanto risultano di notevole interesse anche le specifiche disposizioni nazionali in materia e la relativa giurisprudenza della Corte di Cassazione.

2. Il traffico di armi via mare nel diritto internazionale

Nell'ambito di un conflitto armato – sulla scorta dell'indicazione del Manuale di Sanremo sul diritto internazionale applicabile nei conflitti armati sul mare[3] (sul punto ricognitivo del diritto consuetudinario) – sussistono, per i belligeranti, degli ampi margini per il contrasto del traffico di armi via mare (anche, e soprattutto, nell'alto mare). Detto traffico, infatti, qualificandosi – nell'ambito di un conflitto armato – come contrabbando di guerra, può essere represso quando condotto da navi mercantili, non solo dei Paesi belligeranti ma anche appartenenti a Paesi neutrali. In tale contesto, infatti, i belligeranti, qualora abbiano fondati sospetti di un contrabbando di guerra, possono procedere all'ispezione delle navi e a tal fine, ove necessario, anche all'uso della forza (cfr. i seguenti paragrafi del Manuale: 118-124 – visita e perquisizione di navi mercantili, 135-140 – cattura di navi e di merci nemiche e 146-152 – cattura di navi mercantili neutrali e di merci). È inoltre interessante rilevare, per mera completezza, che le menzionate disposizioni del Manuale di Sanremo, di fatto, sono molto simili a quelle a suo tempo approvate dall'Italia con il Regio con il Decreto 8 luglio 1938, n. 1415 – *Approvazione dei testi della legge di guerra e della legge di neutralità* (cfr. TITOLO III. – Disposizioni speciali per la guerra marittima – artt. 132-227).

Si ritiene tuttavia non necessario affrontare con un maggiore livello di dettaglio le sopra indicate norme di diritto bellico, atteso che, da un punto di vista pratico, la rilevanza delle stesse è oggi alquanto circoscritta in ragione del venir meno del tradizionale concetto giuridico di guerra. In merito, infatti, vale quanto osservato dalla dottrina secondo cui "*la Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 24 ottobre 1945, ha sviluppato il processo iniziatosi con il Covenant e definitivamente abolito la libertà di muover guerra di cui godevano gli Stati tra la fine del XIX secolo egli inizi del XX. Nella Carta, a differenza del Covenant o del Patto Kellogg-Briand, l'accento è posto non tanto sul fenomeno guerra – che viene peraltro menzionato nel preambolo – quanto sul termine forza. Si sono volute cioè evitare le scappatoie consentite dal Covenant e dal Patto, vietando il ricorso alle azioni militari che non possono essere tecnicamente definite come guerra*[4]".

Tanto premesso, analizzando il quadro giuridico previsto in via generale dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare conclusa a New York il 10 dicembre 1982 (UNCLOS), si osserva che i margini per un'efficace azione di contrasto nei confronti del traffico di armi via mare sono alquanto circoscritti.

Nell'ambito dell'UNCLOS (sul punto ricognitiva del diritto consuetudinario), invero, è indispensabile prendere atto che l'articolo 110 sul diritto di vista, stabilisce che salvo il caso in cui gli atti di ingerenza derivino da poteri conferiti in virtù di trattati, una nave da guerra che incrocia

[3] Cfr. Manuale di Sanremo sul diritto internazionale applicabile nei conflitti armati sul mare, 12 giugno 1994 (https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/560). Come indicato nella relativa nota introduttiva: «*Il Manuale di Sanremo sul diritto internazionale applicabile nei conflitti armati sul mare è stato elaborato, dal 1988 al 1994, da un gruppo di esperti di diritto internazionale e di esperti navali che hanno partecipato, a titolo personale, ad una serie di Tavole Rotonde organizzate dall'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario. Lo scopo del Manuale è di presentare un restatement aggiornato del diritto internazionale attuale applicabile nei conflitti armati sul mare*».

[4] Cfr. Natalino RONZITTI – "*Diritto internazionale dei conflitti armati*", quarta edizione, pp. 25 e 26.

una nave straniera nell'alto mare non avente diritto alla completa immunità, non può legittimamente abbordarla, a meno che non vi siano fondati motivi per sospettare che:

a) la nave sia impegnata in atti di pirateria;

b) la nave sia impegnata nella tratta degli schiavi;

c) la nave sia impegnata in trasmissioni abusive;

d) la nave sia priva di nazionalità; oppure

e) pur battendo una bandiera straniera o rifiutando di esibire la sua bandiera, la nave abbia in effetti la stessa nazionalità della nave da guerra.

L'assenza, nel citato articolo 110 dell'UNCLOS, del traffico di armi via mare dal novero delle fattispecie per cui è legittimo l'esercizio del diritto di visita costituisce un ostacolo rilevante all'efficace contrasto dei citati traffici illeciti, a cui si è tentato di porre rimedio seguendo distinte linee d'azione[5].

Da un lato i Paesi occidentali, seguendo un'iniziativa statunitense, hanno aderito (nel 2003) alla *Proliferation Security Initiative* (PSI) ed al relativo PSI *Statement of Interdiction Principles*[6]. Più in particolare, la PSI non si propone di assurgere ad un'organizzazione internazionale ma è unicamente un'iniziativa politica di una coalizione di Stati[7], orientati politicamente in modo analogo (*like-minded*), che si impegnano a contrastare il contrabbando di armi di distruzione di massa, anche nella forma di tecnologia *dual use*. Tale impegno politico, inoltre, è stato ulteriormente specificato nel predetto *Statement of Interdiction Principles* e, in particolare, nelle seguenti clausole:

«4) Take specific actions in support of interdiction efforts regarding cargoes of WMD, their delivery systems, or related materials, to the extent their national legal authorities permit and consistent with their obligations under international law and frameworks, to include:

1. *Not to transport or assist in the transport of any such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern, and not to allow any persons subject to their jurisdiction to do so.*
2. *At their own initiative, or at the request and good cause shown by another state, to take action to board and search any vessel flying their flag in their internal waters or territorial seas, or areas beyond the territorial seas of any other state, that is reasonably suspected of transporting such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concerns, and to seize such cargoes that are identified.*
3. *To seriously consider providing consent under the appropriate circumstances to the boarding and searching of its own flag vessels by other states, and to the seizure of such WMD-related cargoes in such vessels that may be identified by such states.*
4. *To take appropriate actions to (1) stop and/or search in their internal waters, territorial seas, or contiguous zones (when declared) vessels that are reasonably suspected of carrying such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern and to seize such cargoes that are identified; and (2) enforce conditions on vessels entering or leaving their ports, internal waters, or territorial seas that are reasonably suspected of carrying such cargoes, such as requiring that such vessels be subject to boarding, search, and seizure of such cargoes prior to entry.*

---

[5] In relazione alla tematica in esame, sia consentito anche di rinviare a: Davide GIOVANNELLI – *Il contrasto del contrabbando delle armi di distruzione di massa: esigenze repressive e diritto internazionale a confronto* – Rivista Marittima – novembre 2008.

[6] Il testo completo del PSI *Statement of Interdiction Principles* è disponibile al seguente indirizzo internet: https://www.state.gov/psi-interdiction-principles/.

[7] A tal riguado, si segnala la seguente affermazione contenuta nel *Fact Sheet* emesso da T*he White House, Office of the Press Secretary (September 4, 2003)*: "*The PSI builds on efforts by the international community to prevent proliferation of such items, including existing treaties and regimes*" (https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030904-11.html).

5. *At their own initiative or upon the request and good cause shown by another state, to (a) require aircraft that are reasonably suspected of carrying such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern and that are transiting their airspace to land for inspection and seize any such cargoes that are identified; and/or (b) deny aircraft reasonably suspected of carrying such cargoes transit rights through their airspace in advance of such flights.*
6. *If their ports, airfields, or other facilities are used as transshipment points for shipment of such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern, to inspect vessels, aircraft, or other modes of transport reasonably suspected of carrying such cargoes, and to seize such cargoes that are identified* (enfasi aggiunta)».

Nel contesto della PSI, inoltre, si segnala che gli Stati Uniti sono riuscita a concludere, in via bilaterale, alcuni *Ship Boarding Agreements*[8] che consentono di superare la "strettoia" costituita dall'articolo 110 dell'UNCLOS. Gli accordi in esame, i cui contenuti sono essenzialmente analoghi, stabiliscono un dettagliato regime giuridico volto a consentire la reciproca l'ispezione in alto mare delle navi battenti la bandiera delle Parti interessate[9]. L'importanza di tali accordi infatti emerge

[8] Tra i Paesi che hanno sottoscritto con gli USA uno *Ship Boarding Agreement* si segnalano: Antigua & Barbuda, Belize, Croazia, Cipro, Liberia, Malta, Marshall Islands, Mongolia E Saint Vincent And The Grenadines (cfr. *United States Department of State Treaties in force a list of Treaties and other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2020* - https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/TIF-2020-Full-website-view.pdf). Atteso, nell'ambito del traffico mercantile, il ben noto fenomeno delle cd "*bandiere di convenienza*" il pur limitato novero di Paesi non appare affatto trascurabile.

[9] A tal riguardo, si segnala la seguente disposizione della *Ship Boarding Agreement* tra USA e Croazia:

«Article 4 - Operations Beyond the Territorial Sea

1. A Party that has reasonable grounds to suspect that a vessel claiming its nationality, located beyond any State's territorial sea, is engaged in proliferation by sea may request assistance of the other Party in suppressing the vessel's use for that purpose. The Party so requested shall render such assistance within the means available to it.

2. Whenever the Security Force Officials of one Party ("the requesting Party") encounter a suspect vessel claiming nationality in the other Party ("the requested Party") located beyond any State's territorial sea, the requesting Party may request through the Competent Authority of the requested Party that it:

a. confirm the claim of nationality of the requested Party; and

b. if such claim is confirmed:

i. authorize the boarding and search of the suspect vessel, cargo and the persons found on board by Security Force Officials of the requesting Party; and

ii. if evidence of proliferation is found, authorize the Security Force Officials of the requesting Party to detain the vessel, cargo and persons on board, pending instructions conveyed through the Competent Authority of the requested Party as to the exercise of jurisdiction in accordance with Article 5 of this Agreement.

3. Contents of Requests. Each request should be in writing and contain sufficiently reliable information forming the basis for the suspicion, the geographic position of the vessel, the name and physical description of the suspect vessel, and, if available, the registration number/call sign, the IMO number, home port, the port of origin and destination, and any other identifying information. Nevertheless, in urgent circumstances, a request may be made orally, but shall be confirmed in writing forthwith. The time limits established in paragraph 4 of this Article shall commence on receipt of a written request by the Competent Authority of the requested Party. The requested Party shall immediately acknowledge in writing to the Competent Authority of the requesting Party its receipt of all written requests.

4. Responding to Requests.

a. If the nationality is verified and the requested Party is satisfied with the basis for suspicion that the vessel is a suspect vessel, and that the information provided by the requesting Party is sufficiently reliable, the requested Party may:

i. decide to conduct the boarding and search with its own Security Force Officials;

ii. authorize the boarding and search by the Security Force Officials of the requesting Party;

iii. decide to conduct the boarding and search together with the requesting Party; or

iv. deny permission to board and search.

b. The requested Party shall answer through its Competent Authority requests made for the verification of nationality and authorization to board and search within four (4) hours of the receipt of such written requests.

c. Either Party, consistent with the other provisions of this Agreement, may subject its authorization under this paragraph to conditions, including obtaining additional information from the requesting Party, and conditions relating to

anche grazie alla possibilità, in caso di identificazione di armi, di rinunciare alla giurisdizione dello Stato di bandiera per consentire allo Stato che ha effettuato la visita a bordo di una nave battente la bandiera della controparte, di esercitare la propria giurisdizione[10].

---

responsibility for and the extent of measures to be taken. Information to be provided in response to such a request shall be exchanged in a timely manner between the Competent Authorities.
d. Except as otherwise permitted by international law, the requesting Party shall not board the vessel without the express written authorization of the Competent Authority of the requested Party.
e. Written communications between the Competent Authorities may be made by facsimile or e-mail.
5. In deciding where to conduct the boarding, the Parties shall take into account the dangers and difficulties in boarding the ship and searching its cargo at sea and the safeguards set out in Article 8 of this Agreement, and give consideration to whether the boarding should more appropriately be undertaken in the next port of call or elsewhere.
6. Right of Visit. Notwithstanding the foregoing paragraphs of this Article, the Security Force Officials of one Party ("the first Party") are authorized to board suspect vessels claiming nationality in the other Party that are not flying the flag of the other Party, not displaying any marks of its registration or nationality, and claiming to have no documentation on board the vessel, for the purpose of locating and examining the vessel's documentation. If documentation or other physical evidence of nationality is located, the foregoing paragraphs of this Article apply. If no documentation or other physical evidence of nationality is located, the other Party will not object to the first Party assimilating the vessel to a ship without nationality in accordance with international law.
7. Use of Force. The authorization to board, search and detain includes the authority to use force in accordance with Article 9 of this Agreement.
8. Indicia of Authority. Security Force vessels of a Party operating with the authorization of the other Party pursuant to this Article shall, during such operations, also fly, in the case of the United States of America, the flag of the Republic of Croatia, and in the case of the Republic of Croatia, the United States Coast Guard ensign.
9. Authority to Detain Suspect Vessels. If evidence of proliferation by sea is found, the Security Force Officials of the first Party may detain the vessel, cargo, and persons on board pending expeditious disposition instructions from the other Party.
10. Shipboarding Otherwise in Accordance with International Law. This Agreement does not limit the right of either Party to conduct boardings of vessels or other activities consistent with international law whether based, inter alia, on the right of visit, the rendering of assistance to persons, vessels, and property in distress or peril, the consent of the vessel master, or an authorization from the coastal State.
11. Notification to the Master. Prior to the boarding being conducted, the requested Party may, in coordination with the requesting Party, transmit to the Master of the suspect vessel notice that it has authorized the requesting Party to board the vessel».
Il testo completo del citato Trattato è disponibile al seguente indirizzo internet: https://2009-2017.state.gov/t/isn/trty/47086.htm.

[10] A tal riguardo, si segnala la seguente disposizione della *Ship Boarding Agreement* tra USA e Cipro:
«*Article 5*
Exercise of Jurisdiction over Detained Vessels, as well as Items and Persons on Board
1. Jurisdiction of the Parties. In all cases covered by Article 4 concerning the vessels of a Party ("the flag State") located in international waters, jurisdiction rests with the flag State over a detained vessel, cargo or other items and persons on board (including seizure, forfeiture, arrest, and prosecution). However, the flag State may, subject to its Constitution and laws, consent to the exercise of jurisdiction by the other Party in accordance with the provisions of this Agreement.
2. Jurisdiction in the contiguous zone of a Party. In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, a Party may exercise the control necessary, inter alia, to prevent the infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea. In all cases not covered by Article 4 involving the vessel of one Party that arise in the contiguous zone of the other Party and in which both Parties have authority to board in accordance with their respective jurisdictions.
a. except as provided in subparagraph (b), the Party which conducts the boarding shall have the right to exercise its authorized jurisdiction;
b. in cases involving suspect vessels fleeing from the territorial sea of a Party in which that Party has the authority to board and to exercise jurisdiction, that Party shall have the right to exercise its authorized jurisdiction.
3. Disposition Instructions. Consultations as to the exercise of jurisdiction pursuant to paragraphs 1 and 2 of this Article shall be undertaken between the Competent Authorities without delay.
4. Form of waiver. Where permitted by its Constitution and laws, waiver of jurisdiction may be granted verbally, but as soon as possible it shall be recorded in a written note from the Competent Authority and be processed through the appropriate diplomatic channel, without prejudice to the immediate exercise of jurisdiction over the suspect vessel by the other Party» (enfasi aggiunta).

In relazione alla tematica in esame, inoltre, merita di essere analizzato anche il *Protocollo del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima* (*SUA Protocol 2005*), concluso a Londra il 14 ottobre 2005 ed entrato in vigore (per gli Stati che lo hanno ratificato, tra cui non vi è l'Italia) il 28 luglio 2010[11].

Il Trattato da ultimo citato ha integrato la precedente *Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima*, conclusa a Roma il 10 marzo 1988, prevedendo delle nuove disposizioni volte sia alla "criminalizzazione" (cfr. in particolare il nuovo art. 3 bis[12]) del traffico di armi ed al relativo esercizio della giurisdizione[13], ma anche atte a superare

---

Il testo completo del citato Trattato è disponibile al seguente indirizzo internet: https://2009-2017.state.gov/t/isn/trty/50274.htm.

[11] Il testo completo del citato Trattato (in lingua italiana) è disponibile al seguente indirizzo internet: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2010/459/20110810/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2010-459-20110810-it-pdf-a.pdf.

[12] Di seguito il testo del nuovo articolo 3bis: «*1. Commette un reato ai sensi della presente Convenzione chiunque illecitamente e intenzionalmente:*

a) allo scopo di compiere un atto che, per sua natura e visto il suo contesto, si prefigge di intimidire una popolazione o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un atto qualsiasi:

i) utilizza contro una nave o a bordo della stessa o scarica da una nave esplosivi, materiale radioattivo o armi BCN in modo da provocare o rischiare di provocare la morte o danni corporali o materiali gravi, o

ii) scarica da una nave idrocarburi, gas naturale liquefatto o altre sostanze nocive o potenzialmente pericolose che non sono contemplate nella lettera a) i) in quantità o concentrazioni tali da provocare o rischiare di provocare danni corporali o materiali gravi, o

iii) utilizza una nave in modo da provocare la morte o danni corporali o materiali gravi, o

iv) minaccia di commettere uno qualsiasi dei reati menzionati nelle lettere a) i), ii) o iii), sia tale minaccia accompagnata o no, secondo la legislazione nazionale, da una condizione; o

b) trasporta a bordo di una nave:

i) esplosivi o materiali radioattivi, sapendo che sono destinati a provocare o minacciare di provocare la morte, danni corporali o materiali gravi, sia tale minaccia accompagnata o no, secondo la legislazione nazionale, da una condizione intesa a intimidire una popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsivoglia atto, o

ii) armi BCN, sapendo che si tratta di armi BCN ai sensi dell'articolo 1, o

iii) materie grezze o materiale fissile speciale, equipaggiamenti o materiale specialmente concepito o preparato per il trattamento, l'utilizzazione o la produzione di materiale fissile speciale, sapendo che queste materie, questi materiali o equipaggiamenti sono destinati a un'attività esplosiva nucleare o a qualsiasi attività nucleare non soggetta a garanzie in virtù di un accordo di garanzie generalizzate dell'AIEA, o

iv) equipaggiamenti, materie o software o tecnologie connesse che contribuiscono in maniera significativa alla concezione, alla fabbricazione o al lancio di un'arma BCN, con l'intenzione di utilizzarli per tale scopo.

2. Non costituisce reato ai sensi della presente Convenzione il fatto di trasportare beni, materie o materiale menzionati nel paragrafo 1 b) iii) o, sempre che abbiano una relazione con un'arma nucleare o un altro dispositivo esplosivo nucleare, nel paragrafo 1 b) iv), se questi beni, queste materie o questo materiale sono trasportati a destinazione del territorio di uno Stato Parte al Trattato di non proliferazione nucleare o provengono dallo stesso o sono trasportati sotto il suo controllo, qualora:

a) il trasferimento o il ricevimento conseguenti dei beni, delle materie o del materiale, anche all'interno di uno Stato, non sia contrario agli obblighi di questo Stato Parte derivanti dal Trattato di non proliferazione nucleare; e

b) nel caso in cui i beni, le materie o il materiale siano destinati al vettore di un'arma nucleare o a un altro dispositivo esplosivo nucleare di uno Stato Parte al Trattato di non proliferazione nucleare, il fatto di detenere quest'arma o questo dispositivo non sia contrario agli obblighi di questo Stato Parte derivanti dal predetto Trattato".

[13] Di seguito il testo dell'articolo 6, come modificato a seguito del Protocollo del 2005: (in barrato le parti della Convenzione originaria) "~~*1. Ogni Stato Parte adotta i provvedimenti necessari al fine di istituire la propria giurisdizione per giudicare i reati di cui all'articolo 3 quando il reato è commesso:*~~ *1. Ogni Stato Parte adotta i provvedimenti necessari al fine di istituire la propria giurisdizione per giudicare i reati di cui agli articoli 3, 3bis, 3ter e 3quater quando il reato è commesso:*

a) contro o a bordo di una nave che, al momento della perpetrazione del reato, batte la bandiera di tale Stato; oppure

b) nel territorio di tale Stato, compreso il suo mare territoriale; oppure

c) da un cittadino di tale Stato.

2. Uno Stato Parte può parimenti istituire la propria giurisdizione per giudicare i medesimi reati:

l'articolo 110 dell'UNCLOS. Relativamente a tale ultimo aspetto risulta particolarmente rilevante il nuovo articolo 8 bis[14], che, oltre a definire un quadro giuridico per una efficace e rapida

a) quando il reato è commesso da un apolide che ha la residenza abituale in tale Stato; oppure
b) quando durante la perpetrazione del reato, un cittadino di tale Stato è stato trattenuto, minacciato, ferito o ucciso; oppure
c) quando il reato è commesso allo scopo di costringere tale Stato a compiere un qualunque atto o ad astenersene.
~~3. Ogni Stato Parte che ha istituito la propria giurisdizione nei casi di cui al paragrafo 2 lo notifica al Segretario Generale dell'Organizzazione Marittima Internazionale (in appresso denominato «Segretario Generale»). Se in seguito detto Stato Parte elimina la legislazione che istituisce tale caso di giurisdizione, ne dà notifica al Segretario Generale.~~
3. Ogni Stato Parte che ha istituito la propria giurisdizione nei casi di cui al paragrafo 2 lo notifica al Segretario Generale. Se in seguito detto Stato Parte annulla tale competenza, ne dà notifica al Segretario Generale.
~~4. Ogni Stato Parte adotta i provvedimenti necessari al fine di istituire la propria giurisdizione per giudicare i reati di cui all'articolo 3 nei casi in cui il presunto autore del reato si trova sul suo territorio ed esso non lo estrada verso uno qualsiasi degli Stati Parti che hanno istituito la loro giurisdizione, in conformità con i paragrafi 1 e 2 del presente articolo.~~
4. Ogni Stato Parte adotta i provvedimenti necessari al fine di istituire la propria giurisdizione per giudicare i reati di cui agli articoli 3, 3bis, 3ter e 3quater nei casi in cui il presunto autore del reato si trova sul suo territorio ed esso non lo estrada verso uno qualsiasi degli Stati Parte che hanno istituito la loro giurisdizione, in conformità con i paragrafi 1 e 2 del presente articolo.
5. La presente Convenzione non esclude alcuna giurisdizione penale esercitata in conformità con la legislazione nazionale».

[14] Di seguito il testo del nuovo articolo 8 bis: «1*. Gli Stati Parte cooperano per quanto possibile allo scopo di prevenire e reprimere gli atti illeciti menzionati nella Convenzione, conformemente al diritto internazionale, e rispondono alle richieste inoltrate in virtù del presente articolo entro termini ragionevoli.*
2. Ogni richiesta inoltrata in virtù del presente articolo dovrebbe, se possibile, indicare il nome della nave sospetta, il numero OMI d'identificazione della nave, il porto d'immatricolazione, i porti d'origine e di destinazione e ogni altra informazione pertinente. Se una richiesta è fatta oralmente, la Parte richiedente conferma la richiesta per scritto non appena possibile. La Parte interpellata conferma immediatamente la ricezione di ogni richiesta inoltrata per scritto o oralmente.
3. Gli Stati Parte tengono conto dei rischi e delle difficoltà presentate dall'ispezione di una nave in mare e dalla perquisizione del suo carico e valutano se altri provvedimenti appropriati, emanati di comune accordo tra gli Stati interessati, potrebbero essere adottati in migliori condizioni di sicurezza al porto di scalo successivo o altrove.
4. Uno Stato Parte che ha fondati motivi per sospettare che un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater sia stato commesso, sia in corso di compimento o stia per essere commesso e coinvolga una nave battente la sua bandiera, può sollecitare l'assistenza di altri Stati Parte per prevenire o reprimere questo reato. Gli Stati Parte così interpellati fanno tutto quanto in loro potere per fornire detta assistenza in funzione dei mezzi di cui dispongono.
5. Ogni volta che agenti delle forze pubbliche o altri agenti abilitati di uno Stato Parte (la «Parte richiedente») hanno a che fare con una nave che batte bandiera o che espone i marchi d'immatricolazione di un altro Stato («la prima Parte») e che si trova al largo delle acque territoriali di uno Stato qualsiasi, se la Parte richiedente ha fondati motivi per sospettare che la nave o una persona a bordo della nave sia stata, sia o stia per essere coinvolta nella commissione di un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater e che la Parte richiedente auspica ispezionare la nave:
a) chiede, conformemente ai paragrafi 1 e 2 che la prima Parte confermi la dichiarazione di nazionalità; e
b) se la nazionalità è confermata, la Parte richiedente chiede alla prima Parte (di seguito denominata «lo Stato della bandiera») l'autorizzazione di ispezionare la nave e di adottare le misure adeguate, le quali possono consistere segnatamente nel bloccare la nave, nel salire a bordo e nel perquisire la nave, il suo carico e le persone a bordo e nell'interrogare le persone a bordo al fine di stabilire se un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater sia stato commesso, sia in corso di compimento o stia per essere commesso; e
c) lo Stato della bandiera:
i) autorizza la Parte richiedente a ispezionare la nave e a prendere le misure appropriate menzionate nel paragrafo 5 b), fatta salva qualsiasi condizione che esso potrebbe imporre conformemente al paragrafo 7, o
ii) procede all'ispezione e alla perquisizione con i suoi agenti delle forze pubbliche o con altri agenti, o
iii) procede all'ispezione e alla perquisizione in relazione con la Parte richiedente, fatta salva qualsiasi condizione che esso potrebbe imporre conformemente al paragrafo 7, o
iv) rifiuta di autorizzare un'ispezione e una perquisizione.
La Parte richiedente non deve ispezionare la nave, né prendere le misure descritte nel paragrafo 5 b) senza l'autorizzazione esplicita dello Stato della bandiera.
d) Depositando o dopo aver depositato lo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, uno Stato Parte può notificare al Segretario generale che, nei confronti delle navi che battono la sua bandiera o che mostrano le sue marche d'immatricolazione, la Parte richiedente ha ottenuto l'autorizzazione d'ispezionare e

perquisire la nave, il suo carico e le persone a bordo, e d'interrogare le persone a bordo, allo scopo di trovare e di esaminare il documento comprovante la nazionalità e di determinare se un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater è stato commesso, è in corso di compimento o sta per essere commesso, se la prima Parte non ha risposto in un termine di quattro ore dopo la ricezione di una richiesta di conferma della nazionalità.

e) Depositando o dopo aver depositato lo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, uno Stato Parte può notificare al Segretario generale che, nei confronti delle navi che battono la sua bandiera o mostrano le marche d'immatricolazione, la Parte richiedente è autorizzata a ispezionare e perquisire una nave, il suo carico e le persone a bordo, e a interrogare le persone a bordo allo scopo di determinare se un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater è stato commesso, è in corso di compimento o sta per essere commesso.

Le notifiche effettuate in virtù del presente paragrafo possono essere ritirate in ogni momento.

6. Se l'ispezione effettuata in virtù del presente articolo permette di ottenere prove degli atti descritti nell'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater, lo Stato della bandiera può autorizzare la Parte richiedente a trattenere la nave, il suo carico e le persone a bordo in attesa di ricevere le istruzioni dello Stato della bandiera riguardo alle misure da prendere. La Parte richiedente informa senza tardare lo Stato della bandiera dei risultati dell'ispezione, della perquisizione e del fermo effettuati in virtù del presente articolo. La Parte richiedente informa parimenti senza tardare lo Stato della bandiera se scopre le prove di altri atti illeciti che non sono considerati dalla presente Convenzione.

7. Lo Stato della bandiera può, per quanto compatibile con le altre disposizioni della presente Convenzione, subordinare l'autorizzazione che ha accordato in virtù dei paragrafi 5 o 6 a determinate condizioni, segnatamente quelle di ottenere informazioni supplementari dalla Parte richiedente e quelle concernenti la responsabilità delle misure da adottare e la portata di queste ultime. Nessuna misura supplementare può essere adottata senza l'autorizzazione esplicita dello Stato della bandiera, ad eccezione di quelle che sono necessarie per evitare un pericolo imminente per la vita delle persone o di quelle che risultano da pertinenti accordi bilaterali o multilaterali.

8. Per ogni ispezione effettuata in virtù del presente articolo, lo Stato della bandiera ha il diritto di esercitare la sua giurisdizione su una nave, un carico o altri beni o su persone trattenuti a bordo, come pure di ordinare la revoca del sequestro, la confisca, il sequestro e l'avvio di perseguimenti. Tuttavia, lo Stato della bandiera può, fatte salve le disposizioni relative alla sua costituzione e legislazione, consentire a un altro Stato con competenza in virtù dell'articolo 6 di esercitare la sua giurisdizione.

9. In occasione dell'esecuzione delle misure autorizzate in virtù del presente articolo, l'uso della forza dev'essere evitato tranne nel caso in cui sia necessario per garantire la sicurezza degli agenti e delle persone a bordo o nel caso in cui questi agenti siano impediti di eseguire le misure autorizzate. L'uso della forza in virtù del presente articolo non deve oltrepassare il grado minimo di forza che è necessaria e ragionevole tenuto conto delle circostanze.

10. Garanzie:

a) Qualora prenda misure nei confronti di una nave conformemente al presente articolo, uno Stato Parte:

i) tiene debitamente conto della necessità di non compromettere la salvaguardia della vita umana in mare;

ii) si adopera affinché tutte le persone a bordo siano trattate in modo da preservare la dignità fondamentale dell'essere umano e conforme alle disposizioni applicabili del diritto internazionale, comprese quelle che sono in relazione ai diritti dell'uomo;

iii) si adopera affinché un'ispezione e una perquisizione effettuate in virtù del presente articolo si svolgano conformemente al diritto internazionale applicabile;

iv) tiene debitamente conto della sicurezza e della sicurezza della nave e del suo carico;

v) tiene debitamente conto della necessità di non pregiudicare gli interessi commerciali o giuridici dello Stato della bandiera;

vi) si adopera, nei limiti dei mezzi disponibili, affinché ogni misura presa nei confronti della nave o del suo carico sia ecologicamente razionale tenuto conto delle circostanze;

vii) si adopera affinché le persone a bordo contro le quali potrebbero essere avviati perseguimenti a causa di uno qualsiasi dei reati menzionati nell'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater beneficino delle misure di protezione previste nel paragrafo 2 dell'articolo 10, indipendentemente dal luogo dove si trovano;

viii) si adopera affinché il capitano di una nave sia informato della sua intenzione di procedere all'ispezione e abbia, o abbia avuto, la possibilità di contattare nei termini più brevi il proprietario della nave e lo Stato della bandiera; e

ix) si sforza mediante ogni mezzo ragionevole di evitare che una nave sia trattenuta o ritardata indebitamente.

b) A condizione che il fatto di autorizzare l'ispezione non implichi a priori la responsabilità dello Stato della bandiera, gli Stati Parte sono responsabili dei danni o delle perdite che sono loro imputabili in seguito alle misure prese in virtù del presente articolo, qualora:

i) i motivi che hanno ispirato queste misure si rivelino privi di fondamento, sempre che la nave non abbia commesso alcun atto che giustifichi le misure prese; o

ii) queste misure siano illecite o vadano al di là di quanto sia ragionevolmente necessario secondo le informazioni disponibili per applicare le disposizioni del presente articolo.

autorizzazione all'esercizio del diritto di visita, consente altresì di notificare al Segretario generale dell'Organizzazione Marittima Internazionale una sorta di "silenzio-assenso" (*opt-in*) all'ispezione (secondo il testo del citato Protocollo del 2005 "*nei confronti delle navi che battono la sua bandiera o che mostrano le sue marche d'immatricolazione, la Parte richiedente ha ottenuto l'autorizzazione d'ispezionare e perquisire la nave …* omissis *… se la prima Parte non ha risposto in un termine di quattro ore dopo la ricezione di una richiesta di conferma della nazionalità*").

3. Risoluzioni ad hoc approvate dal consiglio di sicurezza

Atteso il sopra accennato fenomeno di "abolizione" della "libertà di muover guerra", non sorprende che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite abbia adottato nel corso del tempo diverse disposizioni volte a consentire, in specifiche circostanze eccezionali, un'azione di contrasto del traffico di armi via mare, più efficacie rispetto ai limiti sanciti da diritto consuetudinario (e poi confluito nell'UNCLOS).

In via preliminare, si precisa che ai fini della presente analisi, si reputa sufficiente analizzare le principali Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza approvate a decorrere dagli anni '90, atteso che lo studio di queste ultime è idoneo a far emergere l'evoluzione della prassi delle Nazioni Unite in materia.

Gli Stati Parte prevedono rimedi giuridici efficaci in caso di simili danni o perdite.

c) Qualora uno Stato Parte prenda misure nei confronti di una nave, conformemente alla presente Convenzione, tiene debitamente conto della necessità di non pregiudicare:

i) i diritti e gli obblighi degli Stati costieri e l'esercizio della loro giurisdizione conformemente al diritto internazionale del mare; o

ii) la facoltà dello Stato della bandiera di esercitare la sua giurisdizione e il suo controllo per le questioni di ordine amministrativo, tecnico e sociale riguardanti la nave.

d) Ogni misura presa in virtù del presente articolo è eseguita da agenti della forza pubblica o da altri agenti abilitati a partire da navi da guerra o da aeromobili militari o a partire da altre navi o altri aeromobili che portano marche esteriori indicanti chiaramente che sono attribuiti a un servizio pubblico e, nonostante gli articoli 2 e 2bis, si applicano le disposizioni del presente articolo.

e) Ai fini del presente articolo, per «agenti della forza pubblica o altri agenti abilitati» s'intendono membri delle forze dell'ordine o altre autorità pubbliche che portano un'uniforme o altri segni distintivi atti a identificarli chiaramente, debitamente abilitati dai loro governi. Al particolare fine del mantenimento dell'ordine in virtù della presente Convenzione, gli agenti della forza pubblica o altri agenti abilitati devono presentare documenti d'identità ufficiali appropriati che possano essere esaminati dal capitano della nave quando salgono a bordo.

11. Il presente articolo non riguarda né limita l'ispezione di navi, eseguita da ogni Stato Parte conformemente al diritto internazionale, al largo delle acque territoriali di uno Stato qualsiasi, comprese le ispezioni fondate sul diritto di visita, sull'apporto di assistenza a persone, navi e beni nel bisogno o in pericolo, o l'autorizzazione data dallo Stato della bandiera di prendere misure di mantenimento dell'ordine o altre misure.

12. Gli Stati Parte sono incoraggiati a mettere a punto procedure uniformi per le operazioni congiunte condotte in virtù del presente articolo e a consultare, in caso contrario, gli altri Stati Parte al fine di armonizzare queste procedure per la condotta delle operazioni.

13. Gli Stati Parte possono concludere accordi reciproci in vista di facilitare le operazioni di mantenimento dell'ordine condotte conformemente al presente articolo.

14. Ogni Stato Parte prende misure appropriate per vigilare affinché i suoi agenti della forza pubblica o altri agenti abilitati, e gli agenti della forza pubblica o altri agenti abilitati di altri Stati Parte che agiscono in suo nome, siano autorizzati ad agire in virtù del presente articolo.

15. Depositando o dopo aver depositato il suo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, ogni Stato Parte designa una o, se del caso, più autorità alle quali devono essere indirizzate le richieste di assistenza, di conferma della nazionalità e di autorizzazione di prendere le misure appropriate. Nel termine di un mese dopo essere divenuto Parte, uno Stato notifica questa designazione e le coordinate delle autorità competenti al Segretario generale, che ne informa tutti gli altri Stati Parte nel mese successivo a questa designazione. Ogni Stato Parte ha la responsabilità di comunicare prontamente, per il tramite del Segretario generale, ogni cambiamento delle autorità designate o delle loro coordinate».

Tanto premesso, si osserva che nell'ambito dei conflitti in Iraq e nell'Ex-Jugoslavia il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha emanato delle specifiche risoluzioni volte a proibire il traffico di armi verso i menzionati Paesi. Più in particolare, nell'ambito del conflitto iracheno, si segnala la Risoluzione 661 (1990), approvata ex capo VII della Carta di San Francisco, in cui, tra l'altro, si stabiliva che:

«all States shall prevent the sale or supply by their nationals or from their territories or using their flag vessels of any commodities or products, including weapons or any other military equipment, whether or not originating in their territories but not including supplies intended strictly for medical purposes, and, in humanitarian circumstances, foodstuffs, to any person or body in Iraq or Kuwait or to any person or body for the purposes of any business carried on in or operated from Iraq or Kuwait, and any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote such sale or supply of such commodities or products;»

Analogamente, nell'ambito del conflitto che ha interessato l'Ex-Jugoslavia, si segnalano le seguenti risoluzioni:

Risoluzione 713 (1991)

… omissis …

6. Decides, under Chapter VII of the Charter of the United Nations, that ail States shall, for the purposes of establishing pace and stability in Yugoslavia, immediately implement a general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia until the Council decides otherwise following consultation between the Secretary-General and the Government of Yugoslavia;

Risoluzione 757 (1992)

… omissis …

4. Decides also that all States shall prevent:

… omissis …

(c) The sale or supply by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft of any commodities or products, whether or not originating in their territories - but not including supplies intended strictly for medical purposes and foodstuffs notified to the Security Council Committee established pursuant to resolution 724 (1991) on Yugoslavia - to any person or body in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) or to any person or body for the purposes of any business carried on in or operated from the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), and any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote such sale or supply of such commodities or products;

Risoluzione 787 (1992)

… omissis …

12. Acting under Chapters VII and VIII of the Charter of the United Nations, calls upon States, acting nationally or through regional agencies or arrangements, to use such measures commensurate with the specific circumstances as may be necessary under the authority of the Security Council to halt all inward and outward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations and to ensure strict implementation of the provisions of resolutions 713 (1991) and 757 (1992);

Le diverse misure adottate nel corso del conflitto che ha interessato l'Ex-Jugoslavia sono indicative dell'evoluzione della prassi del Consiglio di Sicurezza. Quest'ultimo, se in un primo momento si è "genericamente" preoccupato di imporre la misura dell'embargo, nel corso del tempo ha maturato il convincimento circa l'opportunità di stabilire ulteriori e più specifiche misure che precisassero i limiti per il ricorso all'uso della forza affinché l'embargo fosse effettivamente attuato.

Nell'ambito dell'embargo imposto dal Consiglio di Sicurezza verso la Somalia si segnala invece la seguente Risoluzione 2182 (2014):

… omissis …

15. Authorizes for a period of 12 months from the date of this resolution Member States, acting nationally or through voluntary multinational naval partnerships, such as "Combined Maritime Forces", in cooperation with the FGS and which the FGS has notified to the Secretary-General and which the Secretary- General has subsequently notified to all Member States, in order to ensure strict implementation of the arms embargo on Somalia and the charcoal ban, to inspect, without undue delay, in Somali territorial waters and on the high seas off the coast of Somalia extending to and including the Arabian sea and Persian Gulf, vessels bound to or from Somalia which they have reasonable grounds to believe are:

(i) Carrying charcoal from Somalia in violation of the charcoal ban;

(ii) carrying weapons or military equipment to Somalia, directly or indirectly, in violation of the arms embargo on Somalia;

(iii) carrying weapons or military equipment to individuals or entities designated by the Committee established pursuant to resolution 751 (1992) and 1907 (2009);

16. Calls upon all Flag States of such vessels to cooperate with such inspections, requests Member States to make good-faith efforts to first seek the consent of the vessel's Flag State prior to any inspections pursuant to paragraph 15, authorizes Member States conducting inspections pursuant to paragraph 15 to use all necessary measures commensurate with the circumstances to carry out such inspections and in full compliance with international humanitarian law and international human rights law, as may be applicable, and urges Member States conducting such inspections to do so without causing undue delay to or undue interference with the exercise of the right of innocent passage or freedom of navigation;

Analogamente, nell'ambito delle azioni autorizzate dall'ONU nei riguardi della Libia nel corso del 2016, si segnala la seguente Risoluzione 2292 (2016), la cui validità è stata da ultimo rinnovata dalla Risoluzione 2578 (2021):

3. Decides, with a view to addressing the threat posed by unsecured arms and ammunitions in Libya and their proliferation, to authorize, in these exceptional and specific circumstances for a period of 12 months from the date of this resolution Member States, acting nationally or through regional organizations, with appropriate consultations with the GNA, in order to ensure strict implementation of the arms embargo on Libya, to inspect, without undue delay, on the high seas off the coast of Libya, vessels bound to or from Libya which they have reasonable grounds to believe are carrying arms or related materiel to or from Libya, directly or indirectly, in violation of paragraphs 9 or 10 of resolution 1970 (2011), as modified by paragraph 13 of 2009 (2011), paragraphs 9 and 10 of 2095 (2013) and paragraph 8 of 2174 (2014), provided that those Member States make good-faith efforts to first obtain the consent of the vessel's flag State prior to any inspections pursuant to this paragraph, and calls upon all flag States of above-mentioned vessels to cooperate with such inspections;

Nei due casi da ultimo citati il Consiglio di Sicurezza appare essersi dunque orientato verso l'istituzione di un meccanismo di silenzio assenzio (*good-faith efforts*), che, per molti versi, riecheggia quello di cui al sopra menzionato *SUA Protocol 2005.* In aggiunta, il bilanciamento dei diversi e contrastanti interessi in gioco (effettività dell'embargo *vs*. giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera della nave che naviga in alto mare) effettuato dal Consiglio di Sicurezza ha trovato un "punto di caduta" maggiormente "garantista" del principio di esclusiva giurisdizione della nave al proprio Stato di bandiera, pur consentendo, a specifiche condizioni, azioni di contrasto al traffico di armi in alto mare anche nei confronti di navi di Paesi terzi.

È superfluo, infine, osservare che il quadro giuridico per la repressione del traffico di armi via mare stabilito per il contesto libanese ai sensi della Risoluzione 1701 (2006), citato in precedenza, appare non essere stato "aggiornato" rispetto alla più recente prassi in materia del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

4. Normativa nazionale di attuazione dell'embargo via mare

Ai fini di una piena efficacia del contrasto del traffico di armi via mare, tuttavia, non è sufficiente una base legale fondata sul diritto internazionale. Quest'ultima, benché indispensabile, deve essere anche accompagnata da un quadro giuridico di diritto interno che consenta l'esecuzione, nel doveroso rispetto delle necessarie garanzie difensive, dei provvedimenti di sequestro – e l'esercizio dell'azione penale – nel caso di identificazione di carichi illeciti. Quanto precede, del resto, risulta altresì coerente con la considerazione generale secondo cui l'embargo all'ingresso di armi e materiale bellico in un Paese, stabilito in una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, costituisce una misura indirizzata agli Stati, i quali sono deputati ad emanare la pertinente disciplina attuativa secondo il proprio diritto interno.

Tanto premesso, si osserva che, dal punto di vista nazionale, per l'embargo nei confronti degli Stati della *ex* Jugoslavia, fu emanato il d.l. n. 144/1993 (convertito con modificazioni dalla Legge 230/1993) che prevedeva specifiche disposizioni (in particolare gli articoli 3, 3-bis e 4) in tema di *enforcement* dell'embargo navale[15].

Durante l'Operazione NATO *Unified Protector* verso la Libia – nell'ambito della quale non risulta essere stato eseguito nessun sequestro e/o distruzione di armi (pur essendo astrattamente previsto dalle relative Risoluzioni del Consiglio di sicurezza a cui la missione NATO dava attuazione) – era stato presentato uno specifico emendamento (al Decreto Legge di approvazione della partecipazione nazionale all'Operazione in parola) per l'*enforcement* dell'embargo navale, che non fu tuttavia approvato[16].

---

[15] Di seguito il testo degli articoli 3, 3-bis e 4 del d.l. n. 144/1993 (convertito con modificazioni dalla Legge 230/1993):
«Art. 3.
1. Le navi fermate in alto mare in applicazione delle risoluzioni n. 713/91, n. 757/92, n. 787/92 e n. 820/93 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sono, se necessario, scortate nelle rade e nei porti italiani, per l'ispezione al carico, da parte delle forze militari assegnate al controllo dell'embargo deliberato con le suddette risoluzioni. Alle ispezioni nelle rade e nei porti provvedono, nei tempi strettamente necessari per gli accertamenti, i reparti operativi del Corpo delle capitanerie di porto o della Guardia di finanza, facendone rapporto al prefetto e alle altre amministrazioni competenti. In caso di esito negativo dell'ispezione, la nave deve lasciare le acque territoriali nel termine indicato nell'apposito certificato d'ispezione, salvo che sia in possesso della prescritta documentazione doganale del carico e fermo quanto disposto dall'articolo 7, comma 2. Restano in ogni caso fermi i poteri spettanti alle altre amministrazioni dello Stato nei confronti delle navi italiane e straniere a tutela degli interessi pubblici loro affidati dalla legge.
2. Se dalla ispezione risulti accertata la violazione delle risoluzioni di cui al comma 1, il prefetto, quale rappresentante del Governo, provvede in conformità a quanto previsto dall'articolo 2, comma 3.
3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche nei confronti delle navi fermate in alto mare che si ha ragione di ritenere, sulla base di motivi gravi e concordanti, abbiano scaricato materiali e merci in porti della Repubblica federale jugoslava.
Art. 3-bis.
1. I provvedimenti di sequestro e di confisca delle merci e dei mezzi di trasporto sono notificati al comandante o conduttore del mezzo e ai soggetti che nei documenti di trasporto, di bordo e commerciali sono indicati come vettori, proprietari, armatori, o ai loro rappresentanti o raccomandatari, ai rispettivi recapiti ivi indicati. Per i soggetti titolari dei diritti sulle merci e sui mezzi di trasporto i cui nominativi o recapiti non risultino nei documenti summenzionati vale a tutti gli effetti la notifica ai comandanti o conduttori dei mezzi stessi.
2. Ai procedimenti di sequestro, custodia dei mezzi sequestrati, confisca e vendita dei mezzi confiscati ai sensi degli articoli 2 e 3 del presente decreto si applicano le disposizioni del capo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 571, in quanto compatibili.
2-bis. Ai fini delle ispezioni previste dagli articoli 2 e 3, il comandante della nave, o chi ne fa le veci, è tenuto, a richiesta e secondo le istruzioni dei nuclei ispettivi, a mettere a disposizione il carico depositandolo nelle aree indicate, nonché ad esibire le carte e i documenti di bordo ed a fornire tutte le informazioni necessarie.
Art. 4.
1. Contro i provvedimenti di sequestro e confisca previsti dagli articoli 2 e 3 è ammesso ricorso al TAR. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241".

[16] Cfr. Proposta di modifica n. 5.0.2 al DDL n. 2824 – Senatore DE GREGORIO:
«Art. 5-bis

Per completezza, si rileva che né la Legge 21 luglio 2016, n. 145 - *Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali* né il Decreto Legislativo 15 dicembre 2017, n. 221 - *Attuazione della delega al Governo (…) per la semplificazione delle procedure di 'applicazione*

(Embargo delle armi)

1. Le unità navali fermate in alto mare in applicazione dell'embargo delle armi stabilito dalle risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sono, se necessario, scortate nelle rade e nei porti italiani per l'ispezione al carico. La possibilità di ispezione è estesa alle altre unità navali presenti sul territorio nazionale quando sussistono fondati motivi di ritenere che il mezzo contenga materiale oggetto di divieto di cui alle medesime risoluzioni. Alle ispezioni nelle rade e nei porti provvedono, nei tempi strettamente necessari per gli accertamenti, le autorità competenti trasmettendo al prefetto il relativo rapporto e tutti gli atti connessi all'eventuale sequestro dei mezzi e del carico trasportato. In caso di esito negativo dell'ispezione, l'unità navale fermata in alto mare lascia le acque territoriali nel termine indicato nell'apposito certificato d'ispezione, salvo che sia in possesso della prescritta documentazione doganale del carico e fermo quanto disposto dal comma 7. Restano in ogni caso fermi i poteri spettanti alle altre amministrazioni dello Stato nei confronti delle navi italiane e straniere a tutela degli interessi pubblici loro affidati dalla legge.

2. Le ispezioni di cui al comma 1 sono effettuate dalle autorità competenti anche su aerei presenti nelle aree aeroportuali del territorio nazionale quando sussistono fondati motivi di ritenere che il mezzo contenga materiale oggetto di divieto di cui alle risoluzioni ivi indicate. Il conseguente rapporto e tutti gli atti relativi all'eventuale sequestro dei mezzi e del carico trasportato sono trasmessi al prefetto.

3. Se dalla ispezione risulti accertata la violazione delle risoluzioni di cui al comma 1, il prefetto, quale rappresentante del Governo:

a) confisca, unitamente al carico colpito dall'embargo, i mezzi di trasporto battenti la bandiera nazionale o appartenenti a soggetti di cittadinanza o nazionalità italiana;

b) negli altri casi, confiscata la merce colpita da embargo, informa immediatamente, tramite il Ministero degli affari esteri, il consolato rappresentante lo Stato interessato e pone a disposizione dello stesso Stato, per le determinazioni di sua competenza, il mezzo di trasporto, che viene trattenuto sotto sequestro, fermo restando quanto disposto dal comma 6. Qualora lo Stato interessato non provveda, entro venti giorni dalla data della comunicazione, a ritirare il mezzo di trasporto, previo pagamento delle spese, l'autorità competente procede alla confisca del mezzo stesso.

4. I provvedimenti di sequestro e di confisca dei materiali e dei mezzi di trasporto sono notificati al comandante o conduttore del mezzo e ai soggetti che nei documenti di trasporto, di bordo e commerciali sono indicati come vettori, proprietari, armatori, o ai loro rappresentanti o raccomandatari, ai rispettivi recapiti ivi indicati. Per i soggetti titolari dei diritti sulle merci e sui mezzi di trasporto i cui nominativi o recapiti non risultino nei documenti summenzionati vale a tutti gli effetti la notifica ai comandanti o conduttori dei mezzi stessi.

5. Ai fini delle ispezioni previste dal presente articolo il comandante della nave o dell'aereo, o chi ne fa le veci, è tenuto, a richiesta e secondo le istruzioni dei nuclei ispettivi, a mettere a disposizione il carico depositandolo nelle aree indicate, nonché ad esibire le carte e i documenti di bordo ed a fornire tutte le informazioni necessarie.

6. Gli oneri comunque connessi ai fermi, alle ispezioni, agli accertamenti, ai sequestri e alle confische previsti dal presente articolo restano a carico dei soggetti di cui al comma 4.

7. Il rilascio delle navi previsto dal presente articolo 6 subordinato alla presentazione della dichiarazione sottoscritta dal locale raccomandatario, ai sensi dell'articolo 3 della legge 4 aprile 1977, n. 135, attestante la disponibilità della somma necessaria al pagamento delle spese indicate dal comma 6.

8. Nessun indennizzo è dovuto per i provvedimenti adottati dalle autorità competenti in esecuzione delle risoluzioni dell'ONU di cui al comma 1 in materia di embargo nei confronti della Libia.

9. Ove i soggetti tenuti agli adempimenti di cui al comma 5 non vi provvedano tempestivamente, l'autorità preposta all'esecuzione dell'ispezione adotta i provvedimenti necessari per l'esecuzione d'ufficio, anche a mezzo di imprese appositamente incaricate mediante affidamento a trattativa privata. La nota delle spese relative è resa esecutiva dal prefetto ed è notificata agli interessati per il pagamento, ai sensi del comma 3.

10. Ove i soggetti tenuti a sostenere gli oneri di cui al comma 6 non vi provvedano tempestivamente, la prefettura territorialmente competente può anticipare le spese necessarie, sulla base della documentazione giustificativa delle competenti amministrazioni, fatta salva la rivalsa nei confronti dei soggetti summenzionati.

11. Ai procedimenti di sequestro, custodia, confisca e vendita dei materiali e dei mezzi e ai provvedimenti conseguenti adottati ai sensi del presente articolo si applicano le disposizioni di cui al Capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689.

12. Per le finalità di cui al comma 9, è autorizzata la spesa di euro 2.000.000. Le somme occorrenti, nei limiti dell'importo suddetto, sono versate alla contabilità speciale delle prefetture interessate. Le somme successivamente recuperate sono versate al bilancio dello Stato con imputazione al capitolo 2368 dello stato di previsione dell'entrata. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

delle sanzioni in materia di embarghi commerciali, contengono delle disposizioni volte a disciplinare aspetti specifici dell'attuazione in alto mare di un embargo (e.g.: *diversion* per l'ispezione, designazione dei porti, logistica portuale quale stazionamento e impiego mezzi di sollevamento e movimentazione del carico, sequestro e confisca dei carichi vietati e distruzione degli stessi nonché rimedi giurisdizionali dedicati presso il giudice amministrativo).

In una prospettiva *de iure condendo*, pertanto, appare confermata la perdurante utilità di un provvedimento normativo nazionale, di natura generale, contenente le disposizioni prodromiche all'attuazione delle misure stabilite dal Consiglio di Sicurezza in tema di contrasto del traffico di armi via mare. Quanto precede, peraltro, risulta altresì confermato dalla circostanza che siffatte norme amministrative non sono contenute nei regolamenti eurounitari con cui l'Unione dà attuazione ai provvedimenti stabiliti dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Resta inteso, che in caso di intervento delle forze navali lontano dalle coste italiane (come ad esempio potrebbe essere il Libano), si porrebbe l'ulteriore esigenza di negoziare con l'*Host Nation* degli specifici accordi tesi a consentire alle forze navali di trasferire all'*Host Nation* le armi eventualmente sequestrate dalle forze navali. Accordi siffatti, benché *prima facie* possano apparire impegnativi, non debbono ritenersi uno scoglio insormontabile, atteso che la prassi dimostra la possibilità di concludere accordi *ad hoc* per il trasferimento dei sospetti pirati[17] ovvero di individui fermati dalle forze militari internazionali[18].

5. Giurisprudenza della corte di cassazione in tema di repressione del traffico di armi via mare

Prima delle conclusioni, è opportuno accennare brevemente alla limitata, ma rilevante, giurisprudenza penale in materia, emessa dalla Corte di Cassazione italiana.

In primo luogo, viene in rilievo la sentenza 8 luglio 1994, ric. Barcot afferente ad un caso di violazione dell'embargo nei confronti dell'Ex-Jugoslavia. In tale precedente, la Suprema Corte pervenne ad una pronuncia assolutoria in quanto non consta l'esistenza, nel sistema penale italiano, di una fattispecie incriminatrice che contempli e sanzioni le condotte attuate in violazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite in sé considerate, né un tale precetto penale può essere direttamente ravvisato nella risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 713 del 25 settembre 1991 (embargo sulla fornitura di armi alla Iugoslavia) in quanto immediatamente vincolante per lo Stato italiano, anche senza bisogno di norme interne di adattamento, stante la riserva di legge statale in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma Cost[19].

---

[17] A tal riguardo, a titolo esemplificativo, si rammentano i seguenti accordi:

- *Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer;*
- *Agreement between the European Union and the United Republic of Tanzania on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the United Republic of Tanzania;*
- *Exchange of Letters between the European Union and the Government of Kenya on the conditions and modalities for the transfer of persons suspected of having committed acts of piracy and detained by the European Union-led naval force (EUNAVFOR), and seized property in the possession of EUNAVFOR, from EUNAVFOR to Kenya and for their treatment after such transfer.*

[18] A tal riguardo, a titolo esemplificativo, si rammenta il seguente accordo:

- *Addendum to the Status of Forces Agreement between the United Nations and the Government of the Republic of Mali concerning the treatment of individuals apprehended and handed over to the Government of Mali by the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA).*

[19] Merita di essere osservato che la successiva sentenza della Cassazione sulla ben nota vicenda dalla morta del dirigente del SISMI Nicola CALIPARI ha incidentalmente confermato la decisione Barcot. Si legge infatti nella sentenza n. 31171/2008 della Prima Sezione della Suprema Corte: «*Donde l'irrilevanza, ai fini della controversa questione di giurisdizione, del problema attinente alla pretesa natura self-executing, o non, nell'ordinamento italiano della*

Più di recente, la sentenza 1° luglio 2020, n. 19762 della Corte di Cassazione - nel caso della nave Bana coinvolta in un sospetto traffico di armi verso la Libia[20] - ha precisato che, in presenza di reato transnazionale (cessione di armi) commesso dallo straniero integralmente all'estero, non può affermarsi la giurisdizione dello Stato italiano ai sensi dell'art. 7, comma primo, n. 5 c.p. e della Convenzione ONU di Palermo in tema di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, in quanto la disposizione in tema di giurisdizione, di cui all'art. 15, par. 4, della Convenzione, pur in presenza della sua ratifica, non è di immediata applicazione nell'ordinamento interno.

Per quanto precede, sempre in prospettiva *de iure condendo*, non sarebbe fuori luogo riflettere sull'opportunità dell'adozione di una specifica novella in tema di perseguibilità penale dei traffici illeciti in discussione.

Resta tuttavia da menzionare la possibilità - con specifico riferimento ai traffici illeciti di armi via mare diretti in Libia - di configurarne il relativo esercizio dell'azione penale nell'ambito della più ampia repressione del terrorismo internazionale. Siffatta impostazione è rinvenibile nella sentenza 2 novembre 2020, n. 30418. Tale vicenda, ancora all'attenzione dei giudici del merito, è scaturita dal sequestro della nave "El Mukthar" (in precedenza denominata "Mephisto"), operato in data 1/5/2017 a circa 17 miglia dalla costa libica, a Est di Misurata, dalle forze navali appartenenti alla missione EUNAVFOR MED, operazione *Sophia*[21].

Risoluzione del consiglio sicurezza n. 1546 del 2004, pur dovendosi rilevare che l'opzione negativa sembra preferibile alla luce della prassi legislativa italiana che richiede una norma di adattamento interno, soprattutto se ne debbano conseguire effetti indiretti in materia penale, ostandovi la riserva di legge ex art. 25, 2°comma Cost. (Cass Sez. I, 8/7/1994, Barcot, in Giur. It., 1995, II, 232)».

[20] Per una dettagliata descrizione dei fatti, si rinvia al seguente passaggio della citata sentenza n. 19762/2020 della Corte di Cassazione: "*gli elementi di fatto acquisiti durante le indagini hanno consentito di affermare, in tesi di accusa, che:*
a) la motonave Bana, battente bandiera libanese, comandata dal Tartoussi, dopo essere partita da Beirut il 21 gennaio 2020, ha fatto scalo, non previsto dal piano di navigazione, nel porto turco di Mersin. Qui ha imbarcato materiali di armamento (carri armati, mezzi cingolati attrezzati con lanciarazzi e mitragliatrici, containers contenenti esplosivi) unitamente a una decina di militari turchi;
b) scortata da due navi da guerra turche, la motonave Bana si è diretta verso la Libia, anche qui con variazione del piano di navigazione, e, simulando una avaria, ha scaricato i materiali bellici nel porto di Tripoli, sotto il controllo di militari libici e turchi. Nel percorso di avvicinamento a Tripoli è stato disinserito il sistema di rilevamento AIS;
c) nel corso del viaggio, uno degli ufficiali di bordo, Hleiss Hamza, dissociandosi dalla condotta tenuta dal comandante, ha chiesto spiegazioni su quanto accadeva e scattato alcune foto degli armamenti trasportati.
La nave, ripartita senza carico da Tripoli, ha fatto scalo nel porto di Genova e qui Hleiss Hamza ha chiesto di conferire con gli inquirenti, presentando anche richiesta di asilo politico.
Dai contenuti narrativi resi da Hleiss si è appreso, altresì, che alcuni marittimi erano a conoscenza del traffico di armi, perché la nave aveva effettuato trasporti analoghi in precedenza, mentre altri ne erano all'oscuro.
Quanto alla rotta tenuta dalla Turchia alla Libia, Hleiss ipotizzava il transito della nave in acque territoriali italiane e mostrava un messaggio pubblicitario ricevuto in lingua italiana in data 25 gennaio alle 8.53 dal gestore di rete Wind.
Le affermazioni rese da Hleiss hanno trovato conferma, in fatto, in dichiarazioni convergenti rese da altri marittimi e in attività investigative riportate nel titolo genetico da pagina 3 a pagina 7.
Si evidenzia, in particolare, che la motonave ha fatto scalo a Genova in tre precedenti occasioni, sempre vuota, ripartendo con carico di automobili, esiguo, con destinazione Libia".

[21] Per la ricostruzione della vicenda, si segnala il seguente passaggio della citata sentenza n. 30418/2020 della Corte di Cassazione: «*a seguito di un controllo in mare della barca di nome "El Mukthar" (in precedenza denominata "Mephisto"), operato in data 1/5/2017 a circa 17 miglia dalla costa libica, a Est di Misurata, forze navali appartenenti alla missione Eunav For Med, operazione Sophia, avevano rinvenuto delle armi a bordo. Dalla successiva attività investigativa era, infatti, emerso che il natante era nella disponibilità dell'odierno imputato, Giulio Lolli, a carico del quale era stata, quindi, elevata una duplice contestazione: per il delitto di cui all'art. 270-bis cod. pen., di cui al capo a), per avere, in concorso con altri soggetti rimasti ignoti, diretto e finanziato l'associazione terroristica denominata Majlis Shui-a Thuwar Bengasi (Consiglio Consultivo dei Rivoluzionari di Bengasi) quale «Comandante delle forze rivoluzionarie della marina di Tripoli» del Consiglio Consultivo dei Rivoluzionari di Bengasi e, in particolare, quale capitano delle Forze Speciali di Sicurezza Marittima", acquistando o, comunque, mettendo a disposizione degli scopi dell'associazione due barche, denominate "Mephisto" e "Leon", destinandole al traffico di armi di cui al successivo capo.b), nonché per i delitti di cui agli artt. 81 cpv., 110 cod. pen., 2 legge n. 895 del 1967, 270-sexies cod. pen., contestati al capo b), per avere, al fine di favorire l'azione della predetta associazione terroristica, attraverso l'utilizzo della barca "Mephisto", raccolto, introdotto nello*

6. Conclusioni

Come emerge dal presente scritto, la repressione del traffico di armi via mare è una tematica che si trova al crocevia tra diritto internazionale e diritto interno, sia amministrativo che penale. La complessità del quadro giuridico di riferimento in materia – che tra l'altro ha visto una significativa e progressiva evoluzione anche nell'ambito della prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – comporta la presenza di situazioni in cui il traffico di armi via mare può essere perseguito con strumenti giuridici di più ampio respiro, mentre in altre circostanze l'azione di contrasto svolta dalle forze navali dovrà contare su un quadro giuridico più limitato.

Quanto precede, pertanto, rende ancora più pregnante la necessità di assicurare la costante presenza di un dispositivo navale che possa svolgere una attenta azione di vigilanza in mare, in linea, peraltro, con quanto previsto dall'artico 111, comma 1 lettera a) del d.lgs. n. 66/2010 – Codice dell'Ordinamento Militare[22].

In aggiunta, non v'è chi non veda l'utilità concreta che si può trarre dall'effetto deterrente prodotto dalla presenza di un dispositivo navale in mare, nonché i positivi effetti che si possono produrre anche tramite il solo scambio informativo tra forze navali e altre agenzie coinvolte, a vario titolo, nella repressione dei traffici in discussione.

Relativamente a tale ultimo aspetto, è sufficiente menzionare il recente rapporto del 08 marzo 2021 del *Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)* – incaricato del monitoraggio dell'efficacia delle misure adottare dal Consiglio di Sicurezza nei confronti della Libia, ivi incluso il relativo embargo del traffico di armi via mare – in cui si legge (a pagina 4 – para I.B.): che «*the European Union military operation in the Mediterranean (operation IRINI) also supported the Panel, specifically its investigations into non-compliance of the arms embargo by both parties to the conflict and on the illicit importation and exportation of petroleum products*[23]».

Stato, detenuto e ceduto a terzi armi da guerra destinate al rifornimento di unità combattenti della prima linea d'assalto, quali armi portatili, munizionamento, granate, bombe, mine, lanciarazzi anticarro, lanciarazzi antipersonale, missili anticarro e materiale accessorio da guerra convenzionale e non convenzionale; fatti ritenuti avvenuti, in acque internazionali, tra il maggio e il giugno 2017».

[22] Secondo l'art. 111 (Competenze particolari della Marina militare) del d.lgs n. 66/2010 – Codice dell'Ordinamento Militare: «*1. Rientrano nelle competenze della Marina militare, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente: a) la vigilanza a tutela degli interessi nazionali e delle vie di comunicazione marittime al di là del limite esterno del mare territoriale e l'esercizio delle funzioni di polizia dell'alto mare demandate alle navi da guerra negli spazi marittimi internazionali dagli articoli 200 e 1235, primo comma, numero 4, del codice della navigazione e dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, nonché di quelle relative alla salvaguardia dalle minacce agli spazi marittimi internazionali, ivi compreso il contrasto alla pirateria»*.

[23] Il testo completo del citato rapporto del *Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)* è disponibile al seguente indirizzo internet: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/037/72/PDF/N2103772.pdf?OpenElement.

Giornata mondiale ed europea contro la pena di morte[1]

World and European Day Against the Death Penalty

La giornata contro la pena di morte, che si celebra in Europa e nel mondo il 10 ottobre, è l'occasione per ribadire l'opposizione incondizionata dell'Italia alla pena capitale: una punizione crudele, disumana e degradante, che nega la dignità umana e non consente rimedio in caso di errore giudiziario. Si tratta di una consolidata priorità della politica estera del nostro Paese, sempre in prima linea nella campagna internazionale per la moratoria universale delle esecuzioni, passo necessario in vista dell'abolizione a livello globale.

La giornata mondiale è quest'anno dedicata alle donne, che subiscono discriminazioni anche su questo fronte. Per approfondire il dibattito e condividere esperienze sulla dimensione di genere della pena di morte, a settembre 2020 – in vista del voto sull'ultima risoluzione (biennale) per la moratoria – abbiamo organizzato un evento di alto livello a margine della settimana ministeriale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

In vista dei negoziati per la 9^ Risoluzione sulla moratoria universale delle esecuzioni capitali che sarà presentata nel 2022 in Terza Commissione dell'Assemblea Generale, continueremo a lavorare in stretta sinergia con le organizzazioni della società civile per coordinare le attività di sensibilizzazione nelle varie aree geografiche. L'obiettivo è di consolidare e possibilmente superare il risultato record ottenuto nel 2020, quando 123 Stati su 193 membri delle Nazioni Unite hanno votato a favore.

In linea con questo impegno, durante la sessione del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite appena conclusa (HRC48, 13 settembre - 8 ottobre), abbiamo sostenuto attivamente l'adozione della risoluzione contro la pena di morte, dedicata al tema delle conseguenze della mancanza di trasparenza nell'applicazione della pena capitale.

[1] Tratto da: https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/eventi/giornata-mondiale-ed-europea-contro-la-pena-di-morte_1.html.

Documentazione e giurisprudenza di diritto comparato

a cura di Gian Maria Piccinelli

Le “donne soldato” in Libano e nel Mashreq
Prospettive di parità di genere[1]

The "women soldiers" in Lebanon and in the Mashreq
Perspectives of gender equality

Deborah Scolart

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Recenti riforme legislative. – 3. Le donne nelle Forze Armate.

1. Introduzione

La parità di genere rientra tra gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite inglobati dall’Agenda 2030; è un dato di realtà, infatti, che in molte aree del mondo si sia ancora piuttosto lontani dall’effettivo riconoscimento alle donne di pari trattamento, uguale facilità di accesso a risorse ed opportunità soprattutto con riferimento all’istruzione, alle cure mediche, al lavoro dignitoso, alla rappresentanza nei processi decisionali, politici ed economici. Esistono una serie di indici in grado di esprimere, in termini numerici, i risultati ottenuti dai singoli Stati e, per quanto la mera lettura dei numeri possa essere usata strumentalmente evidenziando aspetti positivi e tacendo i negativi – o viceversa – è indubbio che essi siano in grado di rappresentare un utile punto di partenza per interrogarsi sui risultati raggiunti e sulla strada che resta da fare, soprattutto nel confronto con gli altri Stati. Sotto questo profilo, il *Global Gender Index*[2], che prende in considerazione un insieme di fattori quali la partecipazione economica e opportunità, l’educazione, la salute, la partecipazione alla vita politica del paese, offre una visione d’insieme piuttosto interessante e se ne ricava, ad esempio, che l’Italia si trova al 63° posto su 156 nazioni (e al 19° su 22 paesi dell’Europa occidentale). Nel Mashreq è utile considerare oltre al Libano, protagonista del Convegno sul “Rafforzamento delle libertà formali e sostanziali e ricostruzione della pace in Libano” del 4 maggio 2021 che ispira queste riflessioni, anche i suoi più immediati vicini: Siria, Giordania e Israele. Israele è al 60° posto del Global Gender Index del 2021, dunque meglio dell’Italia, ma anche decisamente meglio degli altri tre paesi: Libano (132°) Giordania (131°) e Siria (152°) si collocano infatti piuttosto in basso nella classica. Con riferimento alla sola area MENA (*Middle East – North Africa*) Israele è di nuovo in vetta alla classifica, 1° su 19 paesi, la Giordania è quinta, il Libano sesto e la Siria diciassettesima. Se la posizione della Siria non può stupire, considerato che il paese è funestato dalla guerra civile iniziata nel marzo del 2011 e che le situazioni di grave instabilità hanno sempre come primo immediato riflesso una grave compromissione dei diritti delle donne e dei bambini, più interessante è il confronto tra Giordania e Libano. In Giordania le donne hanno ottenuto il diritto di voto nel 1974 e sono oggi il 12,3% dei componenti del parlamento; in Libano, dove votano dal 1952, sono invece presenti solo al 4,7%. Tuttavia, guardando al complesso della partecipazione politica (elettorato attivo e passivo e cariche istituzionali) il Libano si trova in una posizione (112°) migliore di Siria (142°) e Giordania (144°) anche se tutti e tre sono di nuovo ampiamente dietro a Israele (65°). Al contrario, il Libano ha prestazioni peggiori (113°) della Giordania (84°) e di Israele (prima a pari merito con altri 25 paesi, per curiosità l’Italia è 57°) quanto alla parità di genere nel settore educativo, mentre la Siria è di nuovo fanalino di coda con il suo 118° posto.

Sull’emancipazione delle donne libanesi pesa una serie di fattori: innanzitutto, le caratteristiche del sistema giuridico libanese, a base confessionale come del resto tutta

[1] Estratto dal Quaderno n. 1 della Rassegna della Giustizia militare.
[2] https://www.weforum.org/reports/ab6795a1-960c-42b2-b3d5-587eccda6023.

l'organizzazione dello Stato[3], il che ha come conseguenza un fermo controllo da parte delle diverse autorità religiose sulla vita dei cittadini e un deciso conservatorismo quanto alle regole applicabili soprattutto al settore del diritto di famiglia. In secondo luogo, il Libano, per la sua posizione geografica e per le sue caratteristiche demografiche, tende a risentire pesantemente di quanto avviene nei Paesi limitrofi: ospita, a fronte di una popolazione di 6,760,000 di cittadini, 1,057,000 di profughi e rifugiati provenienti principalmente dalla Siria[4], che rappresentano un costo politico ed economico capace di incidere profondamente sulle politiche interne perché i conflitti regionali condizionano la stabilità interna e le dinamiche politiche, sociali ed economiche. Infine, il sistema economico basato su tassazione minima e libero mercato favorisce il settore privato, disincentiva gli investimenti pubblici e non è in grado di resistere efficacemente a una crisi economica come quella attualmente in corso, aggravata dagli effetti della pandemia da Covid-19, che incide sulle fasce meno tutelate della popolazione, tra cui rientrano anche le donne.

2. Recenti riforme legislative

L'ordinamento giuridico libanese riflette le peculiarità della società libanese. Da un lato la costituzione del 1926 (come emendata dagli accordi di Ṭā'if del 1989 e successive modifiche) si preoccupa di stabilire che «tutti i cittadini libanesi sono uguali davanti alla legge, godono degli stessi diritti civili e politici e hanno uguali obblighi e doveri senza alcuna differenza tra di loro» (art. 7). Dall'altro il Libano è parte di numerose convenzioni internazionali, tra cui la CEDAW (acronimo inglese della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne) del 1979 cui il paese ha aderito dal 1997 (Israele e Giordania hanno firmato nel 1980 e ratificato rispettivamente nel 1991 e nel 1992, la Siria ha ratificato nel 2003): il Libano ha apposto le riserve agli articoli 9, paragrafo 2 relativo alla trasmissione della cittadinanza ai figli da parte della madre, e 16, paragrafo 1 lettere c, d, f, g, che prevedono l'obbligo per lo Stato di assicurare alle donne, in condizioni di parità con gli uomini, gli stessi diritti e le stesse responsabilità nell'ambito del matrimonio e all'atto del suo scioglimento, gli stessi diritti e responsabilità come genitori, gli stessi diritti e responsabilità in materia di tutela, curatela, affidamento e adozione dei minori e, infine, gli stessi diritti personali al marito e alla moglie, compresa la scelta del cognome, della professione o dell'occupazione. Sono riserve motivate dalla natura confessionale di parte dell'ordinamento giuridico libanese che vede lo statuto personale, e in particolare tutta la materia matrimoniale, affidati al dominio esclusivo dei diritti religiosi (principalmente cristiani e musulmani, la componente ebraica della società libanese è quasi invisibile, ridotta a poche decine di persone dall'emigrazione verso Israele). A oggi manca, infatti, in Libano una disciplina civile, o laica che dir si voglia, dello statuto personale e lo Stato non è in grado, per complesse ragioni derivanti dai delicatissimi equilibri tra le varie confessioni presenti in Libano, di imporre alle diverse comunità riforme davvero significative e capaci di incidere stabilmente sui rapporti di genere in seno alla famiglia.

L'influenza delle concezioni patriarcali e tradizionali della famiglia si registra anche quando l'Assemblea nazionale deve affrontare temi delicati come la violenza contro le donne o la riforma di disposizioni discriminatrici contenute nel codice penale o in altre leggi. In questi casi, se da un lato non si può non apprezzare lo sforzo del legislatore per contenere alcuni fenomeni particolarmente gravi, dall'altro si deve prendere atto che le riforme sono caute, talvolta eccessivamente caute, e

[3] Il pluralismo confessionale incide sullo statuto personale e rileva nella struttura politico-amministrativa dello Stato perché il Patto Nazionale (*al-mīṯāq al-waṭanī*) prevede che il Presidente della Repubblica sia sempre un maronita, il Primo Ministro un sunnita, il Presidente dell'Assemblea nazionale uno sciita, il vice-presidente dell'Assemblea un greco ortodosso, il Capo di stato maggiore dell'esercito un druso. Non ha invece riflessi immediati e evidenti nei settori del diritto civile, commerciale e penale.

[4] https://reporting.unhcr.org/lebanon.

che il legislatore, imbrigliato da complesse dinamiche sociali e religiose, manca troppo spesso di coraggio, o forse si limita solo a rispecchiare l'anima maggioritaria del paese senza tentare di correggerne gli aspetti più conservatori.

Ne è un esempio la legge 293 del 2014 sulla protezione delle donne e dei membri della famiglia contro la violenza domestica (*qānūn 293/2004 ḥimāya al-nisā' wa sā'ir afrād al-'usra min al-ʿunf al-'usriyy*), difficilmente classificabile tra i migliori testi normativi mai prodotti in Libano. La legge, infatti, identifica come casi di violenza domestica condotte quali l'accattonaggio forzato, lo sfruttamento della prostituzione, l'omicidio, l'adulterio e l'uso della forza o delle minacce per ottenere un rapporto sessuale, tutti reati già noti al codice penale la cui sanzione è aggravata nelle ipotesi in cui il reato venga commesso in seno alla famiglia (*waqaʿa al-ǧarm ḍimn al-'usra*). Il limite della legge è rappresentato dal fatto di non prendere in considerazione le condotte che realizzano fattispecie di violenza fisica, sessuale, psicologica ed economica[5], che pure erano state oggetto di disegni di legge presentati all'esame del parlamento. Il legislatore, che adotta la curiosa strategia di inserire la riforma del delitto di adulterio tra i 'reati di violenza famigliare' di cui all'art. 3 della legge 293, si guarda però bene dall'incriminare lo stupro coniugale[6] e trascura anche di occuparsi di reati quali il cosiddetto *revenge porn* o gli atti persecutori (*stalking*) che hanno come luogo privilegiato di esecuzione proprio i rapporti famigliari. La legge del 2014 ha però il merito di avere disciplinato alcune misure di protezione e di avere in parte semplificato le procedure al fine di consentire alle donne di denunciare più facilmente le violenze subite, anche se – come del resto avviene anche altrove - il percorso verso la denuncia della violenza domestica continua a essere irto di ostacoli, molti dei quali di natura sociale. Un risultato in parte migliore si è ottenuto nel 2017 con la legge 53 che ha abrogato l'art. 522 del codice penale modificando inoltre alcune disposizioni del capitolo I del titolo VII relativo ai reati contro l'onore (*ʿirḍ*), cioè violenza sessuale, atti di libidine violenta, ratto, seduzione e impudicizia. L'art. 522 era norma di chiusura del capitolo e prevedeva che se l'autore di uno dei delitti ivi disciplinati e la sua vittima avessero contratto matrimonio valido (*zawāǧ ṣaḥīḥ*), l'azione penale o l'esecuzione della pena sarebbero state sospese. L'art. 522 prevedeva inoltre che l'azione penale o l'esecuzione sarebbero riprese se, prima della scadenza di tre anni in caso di delitto (*ǧunḥa*), e di cinque anni in caso di crimine (*ǧināya*)[7], il matrimonio si fosse concluso per ripudio della moglie senza motivo legittimo (*ṭalāq dūn sabab mašrūʿ*), o per divorzio a favore della vittima. Tuttavia, anche in questa occasione il legislatore manca di coraggio perché il matrimonio riparatore, uscito dalla porta, rientra dalla finestra attraverso la modifica dei restanti articoli del capitolo I. In particolare, l'art. 505 c.p., relativo al rapporto sessuale con persona di età compresa tra i 15 e i 18 anni, e l'art. 518 c.p. relativo alla seduzione con promessa di matrimonio di persona di età compresa tra i 15 e i 18 anni, accolgono ora il contenuto della vecchia norma di

[5] Guardando alla più recente disciplina pattizia internazionale si cita, ad esempio, l'art. 3 (b) della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011 che indica quali casi di violenza domestica: «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo famigliare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di questi atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima»

[6] L'art. 503 c.p. punisce chi, con l'ausilio di violenza o minacce, costringa una persona all'atto sessuale al di fuori del matrimonio (lett: con persona diversa dalla moglie: *ġaīr zawǧahi*), mentre l'art. 504 c.p. riguarda la condotta di chi compia un atto sessuale al di fuori del matrimonio (di nuovo, lett: con persona diversa dalla moglie, *šaḫṣan ġaīr zawǧahi*) con una persona incapace di resistere a causa di un'insufficienza fisica o psichica o dell'uso nei suoi confronti di mezzi fraudolenti. L'art. 3, parr. 7 e 8, della legge 293 punisce con la pena prevista dagli artt. 554-559 c.p. (relativi alle lesioni personali) o dagli art. 573-578 c.p. (sulle minacce) la condotta di chi «con l'intenzione di soddisfare il diritto coniugale ad un rapporto sessuale, picchi o cagioni un danno al coniuge». Esistono dunque dei "diritti coniugali al rapporto sessuale" (*al-ḥuqūq al-zawǧiyya fī-l-ǧimāʿ*), che vanno definiti alla luce dei codici degli statuti personali in vigore nel Paese, e che la dicono lunga sulla libertà sessuale di cui (non) godono le donne, tanto dentro quanto fuori del matrimonio.

[7] Il codice penale libanese accoglie la tripartizione francese dei reati in crimini (*ǧināya*), delitti (*ǧunḥa*) e contravvenzioni (*muḫālafa*).

chiusura contenuta nell'art. 522 e prevedono la sospensione dell'azione penale o dell'esecuzione in caso di matrimonio tra le parti; diversamente dal passato, è però ora previsto l'obbligo per l'assistente sociale di presentare al giudice una relazione sulla situazione psicologica e sociale del minore dopo il matrimonio, ogni sei mesi e per tre anni dalla data della sua decisione. L'azione penale o l'esecuzione della pena riprendono se prima della scadenza del termine di tre anni il matrimonio si conclude con ripudio senza motivo legittimo o divorzio per colpa dell'autore, o se risulta evidente l'esistenza di qualsiasi altro motivo legittimo che giustifichi il proseguimento dell'azione penale, del processo o dell'esecuzione della pena alla luce delle relazioni periodiche di cui agli articoli 505 e 518.

3. Le donne nelle Forze Armate

Ai sensi dell'art. 12 della Costituzione, tutti i libanesi hanno diritto di ricoprire cariche pubbliche, senza preferenze se non per merito e capacità. In teoria, dunque, le donne libanesi possono accedere a qualsiasi tipo di impiego nell'amministrazione dello Stato, ma nella realtà le cose sono assai meno semplici e chiare, come dimostra il tema dell'arruolamento femminile. L'apertura all'arruolamento delle donne è – a mio avviso - un indice interessante per valutare il livello di emancipazione femminile; anche in contesti, quali quello italiano, dove il cammino verso la parità di genere è a un punto migliore rispetto a quanto è riscontrabile in Medio Oriente, le statistiche ci dicono che le donne presenti a tutti i livelli nelle Forze Armate italiane non arrivano al 10% degli effettivi (attestandosi nel 2020 al 6,3% del totale[8]). Il lavoro militare è infatti quasi ovunque nel mondo tradizionalmente un lavoro maschile, e l'ingresso delle donne nelle Forze Armate su base regolare e organizzata è fenomeno che appartiene all'epoca moderna, in alcuni casi (come l'Italia, che apre all'arruolamento femminile con legge 380 del 1999) molto recente.

In Libano, Giordania e Israele l'arruolamento femminile risponde a logiche e strategie diverse[9]. Israele è l'unico Paese dell'area MENA in cui il servizio militare è obbligatorio sia per gli uomini che per le donne con il risultato che le donne sono circa un terzo dei coscritti e rappresentano quasi il 20% dell'esercito professionale permanente. La partecipazione delle donne alla sicurezza nazionale è, infatti, considerata essenziale e devono ricevere un addestramento militare sufficiente per potersi difendere in caso di attacco, anche se in passato si riteneva che il servizio militare non dovesse interferire con la maternità, considerata il contributo caratteristico delle donne alla sopravvivenza del popolo ebraico e quindi alla stessa sicurezza nazionale, con la conseguenza che le donne incinte e le madri erano esentate dal servizio militare[10]. La presenza femminile nelle Forze Armate è coeva della nascita di Israele e dal 1949 al 2001 è stata gestita attraverso il CHEN, acronimo ebraico per Corpo delle Donne, incaricato del reclutamento, addestramento e inserimento nelle Forze Armate delle donne israeliane.

L'arruolamento delle donne giordane nelle Forze Armate è iniziato nel 1950, quando fu ammessa la loro presenza come docenti nelle scuole militari; solo dal 1962 la presenza femminile ha iniziato a crescere perché in quell'anno è stato fondato il Collegio di Infermeria Principessa Muna (*Kulliyya al-'amīrat Muna li-l-tamrīḍ*)[11] da cui sono uscite nel 1965 le prime 8 cadette. Da allora, il numero di donne giordane arruolate nelle Forze Armate è aumentato in modo lento ma piuttosto costante.

Il reclutamento femminile in Libano è iniziato tardi rispetto ai suoi vicini, con il decreto ministeriale 376 del 1989 cui ha fatto seguito nel gennaio 1990 un memorandum di servizio del comando delle forze armate libanesi e il decreto ministeriale 839 del 1991 recante norme per

[8] https://www.difesa.it/Area_Storica_HTML/pilloledistoria/Pagine/Le_donne_entrano_Forze_Armate_italiane.aspx.
[9] Le informazioni storiche e statistiche sono tratte dai siti istituzionali delle Forze Armate dei paesi oggetto di indagine.
[10] https://jwa.org/encyclopedia/article/israel-defense-forces.
[11] https://jrms.jaf.mil.jo/contents/Princess_Muna_College_of_Nursing.aspx#.YUSno7gzbIU.

l'arruolamento femminile[12]. Il decreto del 1991 ha fissato nel 10% la percentuale massima di donne ammissibili nei dipartimenti del Ministero della Difesa (art. 2), ma il reclutamento non ha un andamento costante e al 2019 le donne risultavano essere circa il 5% del totale degli effettivi[13]; sempre alla stessa data, le forze armate libanesi avevano 8 ufficiali generali donne, distribuite tra le unità amministrative e mediche, e 17 colonnelle, con un totale di 57 donne ufficiali.

La possibilità di arruolarsi non implica che alle donne siano aperte tutte le specialità, perché vi è una significativa reticenza a permettere l'ingresso delle donne nelle unità di combattimento, soprattutto con riferimento ai corpi speciali. Ancora una volta, i paesi in esame non presentano soluzioni uniformi. In Libano, l'art. 3 e del decreto 839 specifica che l'arruolamento e il servizio delle libanesi è possibile in diverse specializzazioni fatta eccezione per le unità di combattimento e le unità di supporto al combattimento diretto. Le libanesi sono dunque presenti soprattutto nei posti a carattere amministrativo che non le espongono ai rischi del fronte[14], anche se non mancano donne nella polizia militare.

In Giordania dal 1990 è consentito alle donne l'accesso a posizioni in passato riservate ai maschi, come la guardia reale, la polizia militare e i servizi di intelligence militare. La presenza femminile più rilevante si registra nella sanità militare, ma è ora aperta alle donne la carriera anche nella magistratura militare, così come nei servizi amministrativi, contabili, ingegneristici, informatici[15]. Mancano invece donne nelle unità combattenti, ma non mi è stato possibile rintracciare la fonte normativa alla base del divieto.

Inizialmente non esistevano in Israele divieti espliciti alla presenza delle donne nelle unità combattenti, situazione mutata a partire dal 1951 a seguito dell'adozione di regolamenti ministeriali della Difesa volti a precludere alle donne l'accesso a tali unità. Con la sentenza della Corte Suprema israeliana dell'8 novembre 1995 nel caso *Alice Miller contro il Ministro della Difesa*[16] le cose sono nuovamente cambiate perché la Corte ha riconosciuto la natura discriminatoria sulla base del sesso delle disposizioni normative relative alla partecipazione ai corpi combattenti, così aprendo la possibilità alle israeliane di accedere ad alcune di queste unità, accesso che avviene solo su base volontaria (mentre gli uomini possono essere assegnati alle unità di combattimento a prescindere dal loro consenso). Ciononostante, l'esercito israeliano risente ancora di una significativa politica di genere, a partire dal fatto che il periodo di leva obbligatoria è più lungo per gli uomini (36 mesi) che per le donne (24 mesi); anche la permanenza nella riserva è più lunga per gli uomini che per le donne ed è più facile che venga riconosciuta alle donne l'esenzione dal servizio militare per ragioni di credo religioso e/o coscienza che non per gli uomini (26% contro 8%) oltre a rilevare – sempre ai fini dell'esenzione – anche il matrimonio, la gravidanza e la maternità[17]. Le Forze Armate israeliane hanno attualmente tre battaglioni da combattimento misti (Caracal, Leoni del Giordano e Bardelas)[18]; le soldatesse, inoltre, operano nelle unità di *intelligence* sul campo, gestiscono i sistemi di artiglieria, le donne pilota partecipano alle missioni, ma non hanno ancora la possibilità di accedere a corpi come la Brigata Paracadutisti o la Brigata Golani.

In Libano le volontarie sono soggette alla stessa formazione dei volontari maschi, ma «tenuto conto della capacità fisica nei diversi esercizi sportivi e nelle esercitazioni» (art. 4 del decreto

[12] https://www.lebarmy.gov.lb/en/content/women-laf. Il testo dei decreti citati non è purtroppo reperibile sul sito del Ministero della Difesa (http://www.mod.gov.lb/Programs/Legal).

[13] https://aiw.lau.edu.lb/images/Women%20in%20Arab%20Armies-final%20report.pdf, p. 14.

[14] Una eccezione è rappresentata dall'aeronautica militare: 6 donne hanno finora fatto domanda per l'addestramento come piloti militari e nel 2019 due sono riuscite a qualificarsi. "*The Lebanese female air force pilots breaking barriers*", https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47482777, 8 march 2019.

[15] https://www.jaf.mil.jo/Contents/Woman_in_Army_forcesar.aspx#.YUjNFrgzbIU.

[16] https://versa.cardozo.yu.edu/opinions/miller-v-minister-defence.

[17] *Israel Defense Forces* (https://jwa.org/encyclopedia/article/israel-defense-forces).

[18] https://www.idf.il/en/minisites/our-soldiers/by-the-numbers-idf-women-in-combat/.

839/1991)[19]; allo stesso modo, in Giordania dal 2006 sono stati uniformati i programmi di formazione specialistici; restano le differenze nei requisiti di idoneità fisica per uomini e donne e, sebbene le donne siano integrate nelle classi con i colleghi maschi, vivono in quartieri separati e sono inquadrate in plotoni separati dai maschi. Come anche in Libano, le donne hanno diritto a tre mesi di congedo retribuito per maternità, nonché a ulteriori 2 anni di congedo non retribuito per vari motivi, congedo quest'ultimo che però incide sui calcoli per l'avanzamento in carriera. Diversamente da quanto avviene in Libano, in Giordania non è previsto un tetto all'arruolamento femminile; nel 2019 il numero totale di donne nell'esercito era pari a 4883 unità (su circa 100.000 attivi): 1203 ufficiali, 2421 soldatesse e 1259 civili e, come accennato, la presenza femminile è maggiore nei servizi medici che non negli altri comparti[20].

La presenza femminile nelle Forze Armate solleva una serie di problemi e di interrogativi. Con l'eccezione di Israele, e preso atto dei limiti normativi esistenti, si nota come, pur in contesti in cui l'instabilità economica dovrebbe incoraggiare l'arruolamento in quanto garanzia di reddito stabile, e pur in presenza di segnali incoraggianti che vengono soprattutto dalla Giordania, i numeri relativi alle "donne soldato" siano ancora bassi. Le spiegazioni di questo fenomeno sono molteplici. In Libano, ad esempio, rileva il fatto che l'intera disciplina sull'arruolamento femminile è contenuta nei decreti del 1989 e del 1991, e sono le decisioni del Ministro della difesa a regolare anche la misura e la portata dei ruoli accessibili alle donne nelle Forze Armate; i decreti hanno il limite di essere, oltre che datati, soggetti all'esclusiva potestà del Ministro che può revocarli o modificarli senza la necessaria approvazione del Consiglio dei Ministri. L'incertezza normativa si aggiunge a considerazioni di tipo sociologico che riguardano, più in generale, il ruolo delle donne nella società libanese e che riflettono la complessa convivenza tra mentalità patriarcale, spinta all'emancipazione come conseguenza dell'alfabetizzazione femminile, regole confessionali in tema di statuto personale che incidono sull'autonomia decisionale delle donne. Si tratta di caratteristiche in parte comuni anche alla Giordania, mentre in Israele, dato che il servizio militare è obbligatorio, ciò che alcuni ambienti della società israeliana scoraggiano è la ferma nell'esercito professionale, per ragioni analoghe a quelle riscontrabili in Libano e Giordania, vale a dire l'enfasi sulla funzione di cura e assistenza tradizionalmente gravante sulle donne e l'attenzione alla loro funzione riproduttiva nell'ottica della conservazione della stabilità della famiglia.

Anche l'assenza presso i comandi militari di strutture amministrative specifiche per le questioni di genere, in grado di identificare e soddisfare le peculiari esigenze delle donne soldato, così consentendo loro di realizzare il proprio potenziale professionale[21], fa la differenza. In Libano manca un organo del genere, mentre in Giordania la situazione è migliorata dal 1995 con la creazione della Direzione per gli affari militari delle donne (*mudīriyya šu'ūn al-mar'a al-ʿaskariyya*, poi divenuto Dipartimento – '*idāra* – per gli affari femminili militari), che partecipa alla definizione delle politiche generali relative agli affari delle donne nelle forze armate giordane, alla supervisione e al controllo dell'attuazione delle politiche e alla conduzione di studi e ricerche relative alle peculiarità della presenza femminile nelle forze armate[22]. In Israele, dove fino al 2001 le donne erano inquadrate in un Corpo ad hoc, le cose hanno iniziato a cambiare con l'istituzione del posto di Consigliere per gli affari femminili presso il Capo di stato maggiore nel 2001. L'ufficiale (che è sempre una donna) che ricopre la posizione ha il compito di garantire maggiori opportunità e un ambiente adatto alle soldatesse e promuovere le pari opportunità per le donne durante il servizio militare. Anche l'abolizione del Corpo delle donne e la sostituzione di quelle mostrine con le

[19] https://www.lebarmy.gov.lb/fr/content/la-femme-l%E2%80%99arm%C3%A9e.

[20] K.R. MAFFEY, D.G. SMITH, *Women's Participation in the Jordanian Military and Police: An Exploration of Perceptions and Aspirations*, in *Armed Forces & Society*, vol. 46, 1 (2018), pp. 46-67 (https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0095327X18806520).

[21] D. ARAKJI, *Lebanon's military has increasingly integrated women, but the next challenge is anchoring their gains* (https://carnegie-mec.org/diwan/79306).

[22] https://www.jaf.mil.jo/Contents/Woman_in_Army_forcesar.aspx#.YUStabgzbIU.

mostrine dei Corpi di appartenenza ha rappresentato un segnale positivo verso l'affermazione delle pari opportunità nelle Forze Armate.

Restano aperte questioni delicatissime relative alla convivenza di uomini e donne, in particolare il problema – che ha avuto altrove manifestazioni drammatiche – delle molestie e violenze sessuali perpetrate da militari maschi sulle loro compagne di lavoro. Mentre con riferimento ai Paesi di area NATO su questo tema vi è ricca letteratura (e purtroppo casistica giurisprudenziale, a testimoniare la difficoltà di molti uomini ad accettare la presenza delle donne nel mondo militare), e anche riguardo a Israele esistono studi che indagano le caratteristiche e la diffusione del fenomeno, rispetto a Libano e Giordania non mi è stato possibile reperire informazioni attendibili. È verosimile che ciò sia dovuto a diversi fattori: il primo è sempre il solito, la difficoltà per le donne a denunciare le violenze subite se il contesto normativo e quello sociale le ricompensa con scarsa attenzione e discredito; in secondo luogo, è possibile che i Comandi militari tendano a non divulgare questo tipo di informazioni al fine sia di tutelare la rispettabilità del Corpo eventualmente coinvolto, sia di non scoraggiare il lento cammino delle donne verso la carriera militare.

Libano, un tesoro culturale patrimonio dell'Umanità da proteggere[1]

Lebanon, a cultural treasure, a heritage of humanity to protect

Luigi Spadari

Sommario: 1. La tutela del patrimonio culturale. – 1.1. Introduzione. 1.2. Il modello italiano. – 2. Il Libano. – 2.1. Scrigno di tesori archeologici. – 2.2. Contesto storico culturale. – 2.3. Normativa di settore. – 2.4. Autorità preposte alla tutela del patrimonio culturale. – 2.5. Le esplosioni del 4 agosto 2020. – 3. La missione della *Task Force* italiana *Unite4Heritage*. – 3.1. Introduzione. – 3.2. Scopo e analisi. – 3.3 Luoghi della cultura ricadenti nell'area dell'esplosione. – 3.4 Criticità riscontrate. – 4. L'Italia protagonista in Libano. – 4.1. Introduzione. – 4.2. "*Cultural Heritage and Urban Development*". – 4.3. Progetto *PROTECT-HERITAGE.* – 4.4. UNIFIL.

1. La tutela del patrimonio culturale
1.1. Introduzione

Ciascuna comunità, attraverso la conoscenza del proprio passato, definisce il proprio patrimonio culturale la cui funzione sociale consiste nello sviluppo intellettuale e nell'espressione dell'identità della collettività locale. A sua volta, la collettività locale custodisce e valorizza tale patrimonio. Tutto ciò che costituisce testimonianza materiale di questo patrimonio, è bene culturale, cioè l'estrinsecazione fisica dei valori che lo costituiscono. Questi valori si evolvono nel corso del tempo parallelamente all'evoluzione culturale della comunità di cui sono espressione, mutando ed estendendosi ad altre espressioni o categorie culturali in precedenza ignorate.

L'attenzione al concetto di patrimonio culturale nasce dalla convinzione che la consapevolezza del proprio *background* culturale per ogni popolazione costituisce il presupposto imprescindibile per generare le spinte sociali dirette alla riappropriazione della tradizione dei popoli, poiché senza cultura non c'è coscienza; senza cultura non c'è identità.

Il patrimonio culturale è inoltre una risorsa strategica per lo sviluppo sociale ed economico di un paese.

Il concetto di "bene culturale" nasce per salvaguardare il patrimonio dei vari Stati durante il periodo bellico; difatti, è proprio nel maggio 1954 che viene siglata la Convenzione dell'Aja per la protezione dei Beni culturali. A questo, seguiranno altri sforzi da parte delle Nazioni Unite fino ad arrivare alla data importante del 16 novembre 1972 con la stipula della Convenzione UNESCO di Parigi sulla Tutela del Patrimonio Culturale mondiale con la quale si richiede la cooperazione internazionale per la conservazione e la protezione dei beni più importanti per la storia, l'arte, le scienze e le bellezze naturali di ciascuno Stato. Nell'era moderna, per "Bene o Patrimonio Culturale" si intendono tutti i beni aventi come riferimento la storia della civiltà di una Nazione:

- beni di interesse archeologico ossia cose mobili o immobili che, indipendentemente dal loro pregio artistico, costituiscono testimonianza storica di epoche, civiltà, insediamenti la cui conoscenza si attua attraverso scavi o rinvenimenti;
- beni di interesse storico e artistico, cose mobili o immobili di singolare pregio o rarità aventi relazioni con la storia culturale dell'umanità;
- beni di natura ambientale come i paesaggi, naturali o trasformati dall'uomo, e le strutture insediative (urbane e non) che presentano particolare pregio per i valori di una civiltà;
- beni "librari" rappresentati dai manoscritti, le carte geografiche, le incisioni, le produzioni letterarie etc.

[1] Estratto dal Quaderno n. 1 della Rassegna della Giustizia militare.

Oltre ai Beni materiali, l'UNESCO promuove e valorizza anche quegli elementi definiti "immateriali" di una determinata cultura, ossia nello specifico:

- tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale;
- le arti dello spettacolo;
- le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi;
- le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo;
- l'artigianato tradizionale.

Questo patrimonio culturale immateriale è fondamentale nel mantenimento della diversità culturale di fronte alla globalizzazione e la sua comprensione aiuta il dialogo interculturale e incoraggia il rispetto reciproco dei diversi modi di vivere. La sua importanza non risiede nella manifestazione culturale in sé, bensì nella ricchezza di conoscenza e competenze che vengono trasmesse da una generazione all'altra.

1.2. Il modello italiano

La Costituzione Italiana pone la tutela del patrimonio storico ed artistico fra i propri principi fondamentali. L'articolo 9 della Carta costituzionale, infatti, recita «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione*».

Dal dettame costituzionale sono derivate normative specifiche e qualificate per la tutela del patrimonio culturale italiano, senza dubbio il più importante al mondo tanto che l'Italia, con i suoi 58 siti (di cui 5 naturalistici) è il Paese che vanta il maggior numero al mondo di beni qualificati dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità.

Inoltre l'Italia fu il primo paese al mondo a dotarsi di un reparto di polizia specializzato e dedito esclusivamente alla tutela del patrimonio culturale, il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale[2] (CC TPC) che oggi, per l'esperienza conseguita, l'enorme quantità di beni recuperati (oltre 3 milioni dalla sua istituzione) e con la mole di informazioni detenute circa i beni sottratti (oltre 1.380.000 beni censiti nella banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti, la più importante di settore al mondo) è considerato un modello e punto di riferimento a livello internazionale nel contrasto ai crimini in danno del patrimonio culturale.

Sullo scenario internazionale fu il Governo italiano, per primo, ad intuire la necessità di rafforzare le capacità di risposta dell'UNESCO di fronte alla straordinarietà delle situazioni di emergenza e a proporre la creazione di nuovi strumenti condivisi tra Stati membri ed Organizzazione. Fu, ancora, il Governo italiano ad iscrivere, nell'aprile 2015, per la prima volta all'ordine del giorno della 196ma sessione del Consiglio Esecutivo UNESCO, il tema della protezione del patrimonio culturale nelle aree di crisi e di conflitto, sottolineandone il collegamento con la lotta al traffico illecito di beni culturali, la relazione tra distruzione del patrimonio e minacce alla pace e alla sicurezza globale e riaffermando il ruolo insostituibile della cultura quale strumento di dialogo. Nella successiva sessione (ottobre 2015), l'Italia presenta una Risoluzione, approvata all'unanimità, per l'istituzione di un meccanismo di intervento rapido (*Task Force*) composto da esperti di altissimo profilo messi a disposizione dagli Stati membri per operare e intervenire in situazioni di crisi e di emergenza (i cosiddetti "Caschi Blu della Cultura").

Nel novembre dello stesso anno la 38ma Conferenza Generale UNESCO approvava, per

[2] Istituito nel 1969, retto da un Generale di Brigata, dispone sul territorio nazionale di 16 Nuclei ed una Sezione con competenza pressoché regionale, oltre ad un Reparto Operativo centrale per le indagini più complesse e quelle a respiro internazionale. Gestisce inoltre la banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti che, per mole di informazioni contenute, risulta di gran lunga la più qualificata a livello internazionale. Rappresentanti del Comando sono presenti in qualità di esperti nelle più importanti organizzazioni internazionali (Unesco, Unione Europea, Interpol ed Europol).

acclamazione, la "Strategia per il rafforzamento dell'azione dell'UNESCO per la protezione della cultura e la promozione della diversità culturale in casi di conflitto armato" (Risoluzione 38C/48), cui gli Stati membri e la stessa Organizzazione si atterranno, nel breve, medio e lungo termine, per far fronte a situazioni di emergenza derivanti da crisi, conflitti o catastrofi che minacciano il patrimonio e il pluralismo culturale.

È italiano il primo contributo concreto a questa strategia. L'Italia ha firmato, nel febbraio 2016, un accordo con l'UNESCO per la messa a disposizione della *Task Force italiana Unite4Heritage* (al momento l'unica costituita), composta da Carabinieri del Comando Tutela Patrimonio Culturale ed esperti del Ministero della Cultura nei vari settori della tutela del patrimonio (archeologi, architetti dell'emergenza, restauratori e altri). Gli scenari di intervento della *Task Force* sono quelli in cui il patrimonio culturale è in pericolo, in particolare in situazioni di crisi e di conflitto e in situazioni di emergenza collegate a catastrofi naturali.

In Patria il personale della *Task Force* ha iniziato ad operare a seguito degli eventi sismici che dal 2016 hanno colpito le aree dell'Italia centrale, di Ischia (NA) e del Mugello (FI), contribuendo efficacemente al recupero e messa in sicurezza di oltre 35.000 beni culturali a rischio di distruzione, dispersione e furto.

Inoltre, a seguito del violento nubifragio che il 28 novembre 2020 a devastato il comune di Bitti (NU), i Carabinieri *Caschi blu della cultura* unitamente ai funzionari della Soprintendenza Archivistica della Sardegna, sono intervenuti per la verifica dei danni e per mettere in sicurezza le testimonianze artistiche, storiche e archivistiche del territorio: quasi 50 metri lineari di documenti sono stati recuperati e messi in sicurezza.

Iraq e Messico sono i Paesi stranieri in cui più intenso è stato l'impiego dei Carabinieri Caschi blu della Cultura. In particolare in Iraq, dove dall'inizio del 2018 a gennaio 2020 (attività sospesa a causa della pandemia da COVID-19) c'è stata una presenza costante di due Carabinieri del Comando TPC, dispiegati nell'ambito della missione *Inherent Resolve/Prima Parthica*, con compiti addestrativi nei confronti di unità del Ministero degli Interni e del Ministero della Cultura e delle Antichità iracheni: 37 i corsi tenuti con la formazione di oltre 1.000 unità.

Nel gennaio 2021 la *Task Force* italiana ha operato in Croazia a seguito del sisma del dicembre precedente. Analoghe missioni sono state condotte nel 2020 in Albania (gennaio) e Libano (ottobre), per interventi presso i luoghi della cultura interessati, rispettivamente, dal sisma del 26 novembre 2019 e dalle esplosioni al porto di Beirut del 4 agosto 2020.

La novità del percorso avviato dall'Italia - tuttora in evoluzione - è che esso ha stimolato altre azioni concrete, sia in ambito bilaterale che multilaterale, generando positivi ed importanti seguiti. Sul modello italiano, si sono infatti sviluppate in altri Stati membri iniziative nazionali per la messa a disposizione di esperti a favore dell'UNESCO che, dal canto suo, ha istituito un Ufficio appositamente dedicato alla gestione dell'emergenza (*Emergency Preparedness and Response Unit*).

Il risultato politicamente più rilevante è l'attenzione che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha dedicato al tema, con l'approvazione nel 2015 di due importanti Risoluzioni sul traffico illecito di beni culturali (2199 e 2253) e, per la prima volta, nel marzo 2017, di una Risoluzione sul tema della protezione del patrimonio e delle identità culturali nelle aree di crisi e di conflitto. L'approvazione della "storica" Risoluzione 2347 (2017) ha rappresentato un passaggio fondamentale per il raggiungimento di uno degli obiettivi fissati dalla strategia dell'UNESCO, ovvero l'inclusione della componente culturale nelle azioni umanitarie, nella strategia di sicurezza globali e nei processi di costruzione e mantenimento della pace.

Sempre sul tema della protezione e tutela del patrimonio culturale, oltre a questa azione di impulso, l'Italia ha realizzato negli anni, attraverso l'UNESCO, numerosi progetti di recupero e restauro di siti artistici e storici in degrado: nel Bacino del Mediterraneo (a Betlemme, Gerusalemme e a Petra), in Iraq, in Afghanistan (museo di Ghazani, minareti di Jam e Musalla), in Africa (Parco

archeologico etiopico di Axum, programma per la conservazione dell'architettura in terra in Etiopia e Mali), in Asia (recupero del sito di *My Son* in Vietnam), nel Sud-Est Asiatico (restauro del complesso monumentale di Angkor Vat in Cambogia). Inoltre, è in pieno svolgimento un articolato progetto di salvaguardia del patrimonio culturale libico, per cui la Cooperazione Italiana allo Sviluppo si è impegnata con un cospicuo contributo, focalizzato sulle *capacity building* e sulla formazione di professionalità in ambito culturale.

Per tutta questa serie di fattori, è all'Italia che la comunità internazionale guarda come modello nella tutela del patrimonio culturale e la creazione delle *Task Force* tanto che sempre più paesi si rivolgono al nostro Governo per ottenere supporto, sia in caso di necessità come è avvenuto per le missioni sopra indicate, che per la formazione di personale, militare e civile, nella tutela del patrimonio culturale.

2. Il Libano

2.1. Scrigno di tesori archeologici

Il Libano, circondato dalle più antiche civiltà della nostra storia, è oggi scrigno di meravigliosi resti archeologici e monumentali. L'attuale composizione multietnica, multireligiosa e multiculturale della sua popolazione rispecchia millenni di storia, spesso densa di conflitti e contrasti, che ha lasciato una ricchezza culturale unica. Anche la storia recente, molto travagliata in tutta la regione dove abbiamo assistito alla distruzione accidentale ma spesso anche deliberata di molte testimonianze del passato, ci ha lasciato il patrimonio culturale libanese in larga parte indenne.

Cananei, Egizi, Fenici, Assiri, Greci, Romani, Bizantini, le Crociate e le contrapposizioni tra Musulmani e Cristiani, l'Impero Ottomano, ognuna di queste fasi storiche è riccamente testimoniata da siti archeologici che spesso mostrano un *continuum* storico delle civiltà sopracitate.

Berito, l'attuale capitale Beirut, di antica origine, conobbe fama solo in epoca romana quando fu conquistata da Pompeo, nel 64 a.C., che la rinominò Berytus. Sotto Augusto divenne colonia ed ospitò veterani legionari. Ebbe notevole importanza nello scacchiere geografico per tutto il periodo romano e tra gli edifici della città moderna sono numerosi i resti archeologici di quel periodo. Durante il periodo bizantino Berytus perse la sua importanza anche a causa di calamità naturali che la colpirono duramente e soltanto secoli dopo, durante il periodo ottomano, la città tornò a primeggiare. Purtroppo nei conflitti degli ultimi decenni il centro storico è stato duramente colpito da bombardamenti che ne hanno alterato l'aspetto. Nonostante questo numerose rimangono le testimonianze del glorioso passato: le terme romane, il cardo e decumano *maximus*, la cattedrale ortodossa di San Giorgio, la moschea Al Amin, la moschea Al Omari.

Beirut ospita inoltre il Museo Nazionale, il più importante museo del paese che possiede collezioni archeologiche che vanno dalla preistoria al periodo ottomano. Anche questo museo ha sofferto pesanti danni durante la guerra civile ma, fortunatamente, nel 1997 ha potuto inaugurare la riapertura. Tra tutte le importanti collezioni va segnalata sicuramente quella relativa alla civiltà fenicia, che comprende anche materiali provenienti dalle principali città fenicie (Tiro, Sidone, Byblos). Infatti tra le opere principali lì conservate si devono citare il Sarcofago del re Ahiram, da Byblos, che reca la più antica iscrizione in lingua fenicia ed i 31 sarcofagi antropoidi in marmo bianco della Ford Collection, rinvenuti nel 1901 presso Sidone, nello specifico la più importante collezione al mondo.

Biblo, tra le città abitate più antiche del mondo, con i suoi resti di epoca fenicia e romana, le chiese bizantine, le architetture medievali e ottomane ed il castello crociato rappresenta uno svolgimento storico di millenni senza soluzione di continuità.

Tripoli, oggi seconda città del moderno Libano, mostra anch'essa un ininterrotto sviluppo urbanistico dall'epoca protostorica ai nostri giorni dove risalta la caratteristica Cittadella.

Sidone, importante centro fenicio, ritrova l'antico splendore durante il periodo ottomano, oggi testimoniato dal Caravanserraglio degli Ifranj e dalla Grande Moschea. Al precedente periodo crociato appartiene il Castello del Mare. A breve distanza, si trova il tempio di Eshmun, sito di epoca fenicia dedicato al dio delle guarigioni. A seguito delle successive dominazioni mantenne la funzione di luogo rituale sino all'avvento del Cristianesimo che ne sancì il definitivo abbandono.

Tiro, nel sud del paese, ha come le altre una storia millenaria che la vede capitale dei Fenici e fondatrice di Cartagine. Tuttavia i resti monumentali più evidenti appartengono ad epoca romana, quando ritornò ad essere capitale, nello specifico della provincia sirio-fenicia. L'ippodromo, l'arco di Adriano, portici, strade, acquedotti e terme testimoniano il periodo romano dal I al V sec. d.C.

Baalbek, "signore della Beqaa" toponimo correlato al dio Baal, in età ellenistica Heliopolis, è probabilmente, oggi, il più affascinante sito archeologico del Libano. Anch'esso di fondazione fenicia, vede le fasi edilizie principali nei periodi ellenistico, romano, bizantino e arabo-islamico. Però, ciò che oggi possiamo ammirare è riferibile principalmente al periodo romano (tra I e III sec. d.C.): propilei, grande Cortile, Cortile esagonale, i templi di Giove, di Bacco e di Venere.

A seguito del disfacimento dell'Impero romano e l'avanzata delle conquiste arabe il Libano si trovò al centro delle contese, insieme a tutta la regione mediorientale, tra Arabi ed Europei. Durante questi secoli si alternavano conquiste e ritirate, frequenti erano le scorrerie, pertanto le forze in campo necessitavano di opere di fortificazione che ancora sono disseminate sul territorio libanese: il castello di Akkar, il castello di Beaufort, Tell Arqa, il castello di Toron, il castello di Scandelion, il forte di Mseilha, il castello di Smar Jbeil.

A fronte di un paese così ricco di siti archeologici non corrisponde un'offerta museale altrettanto ricca. Infatti, oltre alla dispersione all'estero di materiali trafugati, esportati illecitamente o acquistati ed oggi ospitati nei musei occidentali vi è stata la politica di allocare i ritrovamenti di tutto il paese nel Museo Nazionale di Beirut che, per questo, attualmente possiede la gran parte dei reperti archeologici del Libano. Altri musei archeologici sono: il Museo dei fossili di Byblos, il Museo archeologico dell'Università americana di Beirut, il Museo della Preistoria di Beirut, il Museo di Baalbek.

A testimoniare l'importanza storica culturale del Libano, UNESCO ha dichiarato patrimonio mondiale dell'umanità cinque siti del paese, di cui quattro relativi ad aree o siti archeologici: la città di Anjar, fondata nell'VIII secolo dalla dinastia Omayyade (dal 1984), la città antica di Baalbek (dal 1984), la città antica di Byblos (dal 1984) e la città antica di Tiro (dal 1984) nonché la valle di Qadisha, importante per la presenza dei cedri del Libano e di monasteri cristiani (dal 1998).

2.1 Il contesto storico-culturale

In un paese afflitto da una lunga guerra civile (1975-1990), il tema del patrimonio culturale ha visto un approccio culturale in cui la conservazione e il restauro del patrimonio storico artistico sono stati finalizzati prevalentemente alle esigenze funzionali di ricostruzione e di rilancio dell'economia. Il clima post-bellico inoltre ha purtroppo favorito irrimediabilmente saccheggi e traffici illeciti di reperti, contribuendo a disgregare il patrimonio culturale. L'assenza inoltre di un regime vincolistico nazionale è ancora oggi causa di una frammentata azione di tutela delle architetture storiche.

Solo nella seconda metà dell'800 alcune scoperte archeologiche fortuite (tra cui un imponente sarcofago antropomorfo in basalto con iscrizioni fenicie) avviarono un lento e purtroppo discontinuo processo di consapevolezza del valore identitario del proprio patrimonio storico-artistico. Molti reperti confluiti nelle collezioni del Louvre, indussero Napoleone III nel 1860 ad avviare una missione in Libano, provocando una reazione delle autorità ottomane, che avviarono anch'esse missioni allo scopo di reperire "tesori" da portare a Istanbul. Le grandi scoperte francesi e tedesche di Byblos e Baalbek tra il 1860 e il 1898 contribuirono infine a scatenare una vera e

propria “caccia al tesoro”.

Nel 1937 fu inaugurato il *National Museum of Beirut* (NMB), i cui depositi costituirono da subito un bacino enorme di dati e informazioni per la ricostruzione del processo storico del territorio libanese, ulteriormente e continuamente alimentato dalle missioni archeologiche promosse negli anni Sessanta da università libanesi, americane e francesi. Le ricerche frenetiche e senza scrupolo ripresero anche dopo la fine della II guerra mondiale, senza che la Direzione Generale delle Antichità riuscisse a contrastare efficacemente i saccheggi.

Lo scoppio della guerra civile nel 1975 bloccò nuovamente e bruscamente le ricerche archeologiche e lo sviluppo della cultura, con la cancellazione repentina delle numerose spedizioni programmate da istituzioni straniere. Il Museo Nazionale di Beirut, posto lungo la linea verde che divideva Beirut nelle due zone in conflitto, fu pesantemente bombardato e distrutto.

È importante tener presente il ruolo che la guerra civile ha avuto nell’agevolare il saccheggio dei siti archeologici, che, insieme ai vecchi metodi di scavo, ha contribuito ad accrescere il numero di oggetti archeologici decontestualizzati presenti nei musei.

L’economia libanese, una delle più stabili del mondo, nel 1975 venne distrutta. Il rigoglioso complesso di piccole industrie venne sistematicamente danneggiato, la moneta libanese, un tempo sostenuta da ampie riserve d’oro, perse gran parte del suo valore e il turismo, una delle maggiori fonti di guadagno nel paese, venne distrutto. Tutti questi elementi ebbero serie conseguenze sul modo in cui il patrimonio archeologico fu percepito e valutato tanto che il saccheggio dei siti archeologici e il furto dei beni devono essere esaminati anche in un contesto di tragedie personali e caos economico. La vendita di un pezzo d’oro, una moneta o un antico manufatto di piccole dimensioni spesso significava per una famiglia la possibilità di avere cibo per qualche giorno in più. Scavare un sito archeologico significava per un intero villaggio la possibilità di passare l’inverno.

Quel periodo ha visto ogni genere di scavi clandestini, commercio di antichità, costruzioni illegali e urbanizzazione caotica.

Tutti questi fattori contribuirono al danneggiamento e alla scomparsa dei resti archeologici in differenti aree del paese e impoverirono le raccolte dei musei nazionali.

2.2. La normativa di settore

La prima legge libanese sulle antichità risale al 7 novembre 1933 e fu promulgata al fine di regolamentare la gestione del patrimonio archeologico libanese e di proteggerlo da aggressioni. La più recente normativa di settore è la legge n. 35, emanata nel 2008 come parte di un insieme di leggi che ha costituito il primo passo per il progresso del settore culturale in Libano e lo sviluppo di politiche culturali che erano state assenti dall'istituzione del Ministero della Cultura nel 1993. Tuttavia, queste leggi sono rimaste inattive in attesa dell'emanazione di testi attuativi. I decreti che il Consiglio dei Ministri ha successivamente pubblicato nel 2014 e nel 2016 hanno implementato i nuovi meccanismi e procedure di tutela. A fronte di un tale quadro normativo non corrisponde, purtroppo, la sua sistematica applicazione nel quotidiano.

2.3. Autorità preposte alla tutela del patrimonio culturale - La Direzione Generale delle Antichità

La Direzione Generale delle Antichità, che dal 2000 fa parte del Ministero della Cultura libanese è l'organismo incaricato di proteggere, studiare, mantenere, gestire e far rivivere i siti archeologici e storici, oltre ad amministrare i musei, le mostre, il commercio e l'esportazione delle antichità.

La Direzione, che ha alle proprie dipendenze tre dipartimenti, quello degli Scavi, quello dei Monumenti Storici e quello dei Musei, nonostante possa contare su funzionari specializzati e motivati, vede la sua attività fortemente limitata dalla non adeguatezza di risorse e mezzi a

disposizione, criticità questa aggravata a seguito della drammatica crisi economica che da circa due anni sta attanagliando il paese.

Il Police bureau for international theft crimes

Il Police bureau for international theft crimes è il reparto della *Internal Security Force*, la forza di polizia libanese, al quale è affidato il contrasto al traffico illecito di beni culturali, alla loro illecita esportazione e comunque ad ogni attività criminosa in danno del patrimonio culturale libanese.

Il reparto, con un organico di 70 unità si occupa esclusivamente di crimini relativi ai beni d'arte ed al traffico di auto rubate, a quest'ultimo settore è dedicato l'80% delle attività del reparto.

2.4. Le esplosioni del 4 agosto 2020

Il 4 agosto 2020 si sono verificate due disastrose esplosioni nel porto di Beirut, che hanno causato oltre 200 vittime e 5.000 feriti. La causa dell'esplosione è tutt'ora oggetto di indagine ma sembra attribuibile allo stoccaggio inadeguato nei magazzini portuali di 2.750 tonnellate di nitrato di ammonio.

Secondo l'Osservatorio sismologico della Giordania, è stato equivalente a un terremoto di 4,5 gradi della scala Richter, ed è considerata una delle più potenti esplosioni non nucleari della storia. L'eco dell'enorme esplosione è stata sentita fino a Cipro, a circa 200 km da Beirut, con ampio risalto mediatico internazionale.

È stata segnalata la completa distruzione di edifici e infrastrutture entro un raggio di 2 km dal porto e danni minori fino ai 20 km di distanza. I danni più frequenti sono stati le rotture di porte e finestre, che sono state messe in sicurezza con mezzi di fortuna.

Anche l'arte e la cultura sono state gravemente colpite perché i quartieri che hanno subito i danni maggiori, Gemmayzeh e Mar Mikhael, sono famosi per i loro edifici storici e per la vibrante scena artistica e culturale. Le valutazioni preliminari dei danni rilasciate dall'UNESCO e dal Ministero della Cultura hanno registrato 640 edifici storici danneggiati, 60 dei quali sono a rischio di crollo.

Ad una gravissima situazione di emergenza si sommano le difficoltà relative sia ad una profonda crisi economica che alla diffusione del COVID-19. Si stima infatti che il sovraffollamento abitativo, causato dalle migliaia di sfollati che si sono riversati in alloggi di fortuna o condivisi per ospitalità, possa causare la trasgressione all'obbligo del distanziamento sociale e quindi l'aumento dei casi di COVID-19.

3. La missione della *task force* italiana *unite4heritage*

3.1. Introduzione

A seguito delle esplosioni nel porto di Beirut del 4 agosto 2020 il Ministro della cultura italiano ha proposto al suo omologo libanese di mettere a disposizione un team della *Task Force Italiana Unite4Heritage* per una missione in quella città con finalità di ricognizione dei siti del patrimonio culturale e architettonico maggiormente danneggiati.

Accolta con entusiasmo la predetta proposta da parte delle autorità libanesi, il Ministero della cultura, in accordo con il Comando Carabinieri TPC, ha disposto una missione da parte di un *team* composto da due unità del Comando Carabinieri TPC e tre funzionari ministeriali, due restauratori ed un architetto specializzato per le emergenze.

La missione si è svolta dal 12 al 19 ottobre 2020 in stretta collaborazione con l'Ambasciata d'Italia a Beirut, il locale ufficio UNESCO ed i Ministeri dell'Interno e della cultura libanesi.

3.2. Scopo e analisi

Da un'analisi della situazione in loco e in sintonia con l'autorità diplomatica italiana e con la Direzione Generale delle Antichità del Ministero della Cultura libanese, i principali scopi della missione sono stati così fissati:

- valutazione dello stato di danneggiamento e conservazione del patrimonio culturale libanese, mobile ed immobile,
- identificazione dell'area in cui verrà intrapreso un progetto italiano di restauro e riabilitazione,
- supporto alle autorità locali nel raccogliere informazioni circa eventuali beni andati dispersi nel corso della crisi e diffusione di tali informazioni a livello internazionale,
- istituire una collaborazione tra i Carabinieri TPC e le autorità di polizia libanesi per contrastare il traffico illecito di beni culturali.

Per il raggiungimento di tali scopi sono stati effettuati incontri istituzionali, finalizzati ad illustrare la missione e stabilire i necessari contatti tecnico-operativi, e sopralluoghi nei quartieri più colpiti dalle esplosioni.

Dagli incontri con la direttrice del Museo Nazionale di Beirut, nonché Direttrice del Comitato dei Musei libanesi e con il Direttore Generale delle Antichità del ministero della cultura si apprendeva che:

- alcune strutture museali avevano subito danni alle sole infrastrutture (tranne il museo Sursok ove erano state danneggiate anche alcune delle opere esposte);
- nessun ammanco di opere era stato registrato;
- i danni maggiori erano stati subiti dagli immobili ed era in atto una vera e propria emergenza per le dimore storiche in vista delle prossime piogge autunnali, tutte di proprietà privata; gravi danni anche a edifici e luoghi di culto di valore storico architettonico.

Il Direttore dell'Ufficio UNESCO di Beirut confermava quanto sopra e nello specifico:

- 160 scuole, pubbliche e private, risultavano danneggiate;
- almeno 8.000 erano gli edifici colpiti, specialmente nei distretti centrali di Gemmayzeh e Mar Mikhaël; tra di essi 640 erano edifici storici, dei quali 60 a rischio crollo.

I quartieri più colpiti risultavano quelli di:

- Sursok, con la presenza di molte dimore storiche che avevano riportato ingenti danni infrastrutturali e dell'omonimo museo di arte moderna (edificio gravemente danneggiato e 40 delle 130 opere in mostra danneggiate);
- Karantina, prevalentemente residenziale, commerciale e semi-industriale a basso reddito, nel nord-est di Beirut. A ridosso del porto ha subito i maggiori danni con molti edifici parzialmente crollati perché già versanti in precarie condizioni (nessuno di particolare interesse storico-artistico).

3.3. I luoghi della cultura ricadenti nell'area dell'esplosione

L'esplosione ha colpito i quartieri corrispondenti al centro storico di Beirut, area ad alta concentrazione dei beni culturali e imprese dell'industria creativa e culturale. Le stime contenute nel *Beirut Rapid Damage and Needs Assessment*[3] riportano di 240 edifici religiosi colpiti su 381, 11 su 25 monumenti nazionali, 9 teatri e cinema su 16, 6 musei su 8, biblioteche e archivi 24 su 25, 652 su di 755 edifici storici (pubblici e privati), oltre alle abitazioni storiche. Oltre al danno al patrimonio culturale tangibile, il settore ha anche subito gravi perdite di produzione culturale e patrimonio immateriale, danneggiando 713 imprese creative e culturali su 850, 64 gallerie e spazi culturali su

[3] Redatto nell'agosto 2020 da *the World Bank Group* in cooperazione con Unione Europea e Nazioni Unite.

88. Ogni attività commerciale, galleria e spazio culturale impiegava in media cinque lavoratori a tempo pieno, principalmente giovani. La stima dei danni ammontava a una cifra compresa tra i 250 e 310 milioni di dollari statunitensi.

Da una prima ricognizione sul patrimonio presente nella *buffer zone* è emersa la presenza di 43 siti di interesse culturale colpiti[4]. Oltre a questi luoghi, è risultata fortemente danneggiata anche la sede della Direzione Generale delle Antichità con conseguente indebolimento delle capacità operative nell'attuare gli interventi nella prima fase.

Le tipologie di beni immobili maggiormente danneggiate sono dipinti, intonaci e stucchi, opere in pietra/mosaici, manufatti ceramici e metallici.

Gli esiti della missione, sviluppata in stretta sinergia con la Direzione Generale delle Antichità libanese, in particolare i sopralluoghi effettuati, hanno consentito all'Autorità diplomatica italiana di programmare un'azione contemporanea sui versanti complementari del patrimonio culturale, del tessuto sociale e dell'edilizia popolare con tre progetti italiani di restauro e riabilitazione (a medio-lungo termine con il supporto dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione e lo Sviluppo) in favore del museo Sursock, dell'ex stazione ferroviaria di Mar Mikhail (ove verrà creato un parco archeologico e uno spazio verde ad uso pubblico), e dell'edilizia popolare nel quartiere Karantina.

Le tappe dell'intervento di recupero sono state fissate in ordine di necessità temporale:

- ripristino dei sistemi di sicurezza degli edifici per la protezione degli stessi immobili e delle collezioni contenute o di eventuali arredi mobili (sistemi di chiusura e allarme);
- primo intervento sui beni mobili in funzione del grado di danno subito e accertato (imballaggio e movimentazione presso depositi sicuri);
- progettazione degli interventi di consolidamento strutturale, restauro e ripristino dei beni immobili;
- progettazione degli interventi di restauro dei beni mobili.

3.4. Criticità riscontrate

Le criticità emerse nella gestione e nelle pratiche di tutela del patrimonio culturale in Libano sono quelle comuni a molti altri paesi, aggravate dalla grave crisi economica finanziaria libanese in atto e dalla pandemia che sta colpendo il mondo intero:

- la non sistematica applicazione della normativa sulle antichità;
- la fragilità della Direzione Generale delle Antichità in termini di risorse umane e finanziarie e del dipartimento di polizia incaricato di operare nel traffico illecito di beni culturali per la non adeguata preparazione professionale di settore;
- l'insufficiente coscienza nazionale del significato di "eredità culturale" e "identità nazionale" e del fatto che il patrimonio è un affare nazionale e non personale; difatti solo con la partecipazione attiva e cosciente della popolazione è possibile tutelare appieno il patrimonio culturale;
- l'insufficiente collaborazione e coordinamento fra le istituzioni nazionali interessate alla tutela e tra queste e le organizzazioni di altri paesi e quelle internazionali operanti nel settore;
- insufficiente invio di informazioni relative ai beni trafugati alla banca dati internazionale di settore, la *Works of Art database* di Interpol (creata nel 1995)[5].

Il futuro supporto della *Task Force* italiana *Unite4Heritage* riguarderà la parte scientifica con gli esperti del ministero della cultura in aiuto ai colleghi libanesi nelle attività di ricostruzione/restauro e la protezione del patrimonio culturale con i Carabinieri del Comando TPC che svolgeranno corsi formativi in favore della polizia libanese.

[4] 7 musei, 5 biblioteche/archivi, 4 siti archeologici, 2 monumenti, 10 edifici religiosi e 16 palazzi storici.

[5] Nella banca dati risultano censiti solo 7 eventi criminosi avvenuti in Libano riguardanti 36 beni culturali.

4. L'Italia protagonista in Libano

4.1. Introduzione

La Cooperazione Italiana in Libano lavora per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale del Paese. Un impegno che non ha solo l'obiettivo di salvaguardare una ricchezza unica al mondo, ma anche quello di innescare processi virtuosi di sviluppo economico sostenibile. Questo creando nuove e diverse opportunità di lavoro legate al turismo e alla conservazione.

Nel corso degli anni il finanziamento e l'assistenza tecnica italiana si sono concretizzati in progetti di restauro significativi, come la Tomba di Tiro, la completa ristrutturazione di un piano del Museo Nazionale di Beirut o nello sviluppo di un progetto per la promozione del turismo religioso nel Paese.

Attualmente con un investimento di circa 12 milioni di Euro (fondi a credito di aiuto e a dono) e grazie ad una pluriennale esperienza nell'ambito della protezione e valorizzazione del patrimonio culturale, l'Italia è divenuta uno degli l'interlocutori privilegiati del Ministero della Cultura libanese e della Direzione Generale delle Antichità.

Il Libano e l'Italia continuano a cooperare positivamente in diversi settori. In particolare l'impegno comune per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali non ha solo l'obiettivo di salvaguardare un patrimonio culturale tra i più importanti al mondo, ma anche quello di innescare processi virtuosi di sviluppo socio-economico sostenibile. L'Italia, attraverso il suo impegno, evidenzia che la salvaguardia, il restauro e la promozione del patrimonio culturale, in Libano come ovunque, non sono un lusso per pochi, ma un valore per la crescita e la prosperità dell'intero Paese.

Tutti i progetti sono stati messi in opera con tecniche e approcci appropriati per la tutela dei beni culturali sia dal punto di vista scientifico che tecnico. Essi hanno la piena soddisfazione da parte delle autorità nazionali e locali e della popolazione. Ogni scelta e intervento è stata fatta nel rispetto dei Protocolli e Convenzioni internazionali in materia di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali oggetto dell'impegno italiano. Priorità è stata data alle attività di condivisione e di informazione passo a passo con le istituzioni libanesi incaricate di conservare e proteggere il patrimonio nazionale e con le istituzioni responsabili della tutela e valorizzazione.

4.2. "*Cultural Heritage and Urban Development*"[6]

La componente italiana del Programma *Cultural Heritage and Urban Development* (CHUD) si è inserita in maniera sinergica e coordinata nel programma più ampio, promosso dal Governo Libanese d'intesa con la Banca Mondiale, principale finanziatore del Programma, con interventi mirati a migliorare la riqualificazione urbana, la conservazione e la gestione del patrimonio storico libanese e alla sua valorizzazione.

La strategia promossa dalla Banca Mondiale prevedeva, con un impegno globale iniziale di circa 70 milioni di dollari, obiettivi volti a mettere in atto azioni e strategie per:

- la riabilitazione dei centri storici ed il miglioramento delle infrastrutture urbane nelle città storiche di Tripoli, Biblos, Baalbek, Sidone e Tiro;
- la conservazione e la gestione dei siti archeologici;
- il rafforzamento istituzionale.

Il finanziamento italiano[7] ha riguardato le città di Baalbek, Sidone, Tripoli e Tiro, con attività rivolte al restauro, alla riabilitazione e il riutilizzo del Serraglio[8] di Baalbek e del Khan el-Ichli

[6] Programma italiano per la valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo urbano in Libano.

[7] Euro 10.228.000 in credito d'aiuto e 2.200.000 a dono.

[8] Conosciuto anche con il nome *Belediye* (municipio) è un fabbricato di due piani costruito all'inizio del XX secolo, durante il periodo ottomano. Dalla sua costruzione è sempre stata la sede ufficiale del municipio di Baalbek. Nel maggio del 2021 consegnato restaurato alle autorità libanesi da parte dell'ambasciatrice italiana a Beirut.

(Caravanserraglio della Prigione) a Sidone; la valorizzazione dei siti archeologici di Baalbek, Tiro, Sidone (il Castello di Terra) e il restauro del Vecchio Mulino Ottomano di Tripoli; il restauro del Castello di Chama[9].

I fondi italiani inoltre sostengono il Governo libanese, il Ministero della Cultura (MoC), il Ministero dell'Urbanistica (MoU) e la sua Direzione Generale delle Antichità (DGA) con un approccio integrato, partecipativo, condiviso e sinergico. I progetti sono realizzati con l'apporto delle conoscenze e delle competenze tecniche e scientifiche italiane, seguendo le migliori pratiche di restauro e conservazione dei monumenti storici, prevedendo per ciascuno dei siti una progettazione specifica delle attività di restauro, conservazione e riabilitazione, con interventi di alta tecnologia per i quali l'Italia è considerata centro di eccellenza.

4.3. Progetto *Protect-Heritage* (*PRoject to support OperaTions in LEbanon on CulTural HERITAGE*)

Il traffico illecito di beni culturali è per sua natura un fenomeno transnazionale che richiede la partecipazione e il coordinamento di molteplici attori (a livello nazionale e internazionale) sulla base di indagini e operazioni basate sull'*intelligence* (condivisione delle informazioni, analisi dei dati, strumenti specifici di indagine). Si tratta di una proposta di progetto da finanziare con fondi europei, la cui approvazione è alle fasi finali, per il contrasto al traffico illecito di beni culturali puntando sul rafforzamento della cooperazione inter-istituzionale tra le organizzazioni di polizia dell'Unione Europea e quelle libanesi, in particolare con la triangolazione polizia-polizia, dogana-dogana e polizia-dogana. Lo scopo del progetto è quello di incrementare le capacità operative delle *Law Enforcement Agencies* libanesi di indagare a livello regionale, nazionale e internazionale.

Leader del progetto è il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale e vede quali principali partner la Polizia olandese e l'Organizzazione mondiale delle dogane (WCO).

Il progetto non solo prevede attività di addestramento calibrate, ma creerà anche reti transnazionali e promuoverà la condivisione delle informazioni attraverso applicazioni come i *database* e le piattaforme di INTERPOL e WCO.

PROTECT-HERITAGE è stato incentrato sul Libano, poiché è un paese sia di transito che di origine del traffico illecito di beni culturali ed è caratterizzato, come tutta la regione, da instabilità dovuta a conflitti e problemi socio-economici che portano ad un aumento del traffico illecito di beni culturali. La pandemia di Coronavirus ha ulteriormente esacerbato questo fenomeno a causa della mancanza di sorveglianza sui siti culturali e dello spostamento delle priorità delle forze dell'ordine.

Le aree di impatto che il progetto si prefigge di incrementare sono:

- prima di raggiungere le loro destinazioni in Europa, gli oggetti provenienti dal Libano sono spesso sottoposti a un complesso processo di riciclaggio che coinvolge diversi intermediari per rendere l'oggetto meno tracciabile. Combattere questo tipo di traffico illecito avrebbe un impatto positivo nel permettere lo smantellamento delle organizzazioni criminali e degli altri mercati criminali ad esse collegati;
- la crisi del coronavirus ha avuto conseguenze economiche disastrose per molti paesi della regione. Il blocco ha aumentato il rischio di scavi illegali in tutto il mondo. Così, il traffico illecito è particolarmente dannoso nelle zone economiche deboli, dove aggrava l'insicurezza che può indurre le persone vulnerabili a delinquere nello specifico settore;
- rafforzare il coinvolgimento del Libano nelle attività internazionali di settore come il *database* INTERPOL *Stolen Works of Art*, in modo che ogni paese possa accedere alle informazioni sui beni culturali rubati in Libano.

[9] I lavori di restauro della cittadella storica e della sua area fortificata, avviati nel 2015 sono stati finanziati con un dono del Governo italiano di 700.000 euro attraverso l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), sede di Beirut. Il 4 giugno 2021, l'Ambasciatrice d'Italia in Libano, Nicoletta Bombardiere, alla presenza delle massime autorità libanesi e rappresentanti delle organizzazioni internazionali ha inaugurato l'apertura del sito ristrutturato.

Le attività del progetto si svolgeranno in Libano (a Beirut e nei siti archeologici selezionati), Italia, Paesi Bassi e Belgio.

4.4. *UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon)*[10]

Sebbene trattasi di una missione internazionale delle Nazioni Unite, è stato sotto la previdente guida italiana[11] che è avvenuta la firma del *Memorandum of Understanding* tra *UNIFIL e Blue Shield International*[12] che, in collaborazione con le *Lebanese Armed Force* (LAF), ha permesso di mettere in sicurezza e preservare alcuni siti di interesse culturale della città di Beirut danneggiati a seguito delle tragiche esplosioni del 4 agosto 2020.

Dal 28 settembre 2020, *UNIFIL* e *LAF* chiamati ad agire fuori dall'abituale contesto operativo, hanno lavorato insieme rispristinando le strade di Mar Mikheal e St. Nicolas, mettendo in sicurezza le case di Golam ed il palazzo del Ministero degli Affari Esteri libanese, ripulendolo dalle macerie, coprendo tetti e finestre distrutti per prevenire danni da intemperie e separando le macerie dai materiali di valore storico.

[10] La Forza di Interposizione in Libano delle Nazioni Unite è una forza militare di interposizione dell'ONU, creata il 19 marzo 1978 con le risoluzioni 425 e 426 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

[11] Dal 7 agosto 2018 il nostro Paese ha assunto nuovamente l'incarico di *Head of Mission e Force Commander* con il Generale di Divisione Stefano Del Col.

[12] Organizzazione internazionale non-governativa no-profit impegnata nella protezione dei beni culturali e naturali nel mondo in caso di conflitto armato, disastri naturali o danni provocati dall'uomo.

Salvatore Italia, *I valori dei beni culturali*. Roma, Supplemento a "*Pagine della Dante*", 2021 (Prefazione di Gianni Letta)

Non so se il Professor Salvatore Italia ami l'espressione "giacimenti culturali", messa in voga qualche anno fa, sia pure con ottimi intenti e con precisi fini occupazionali. Non credo però: quella espressione non esprime amore, ma solo volontà di consumo o, al massimo, di custodia delle care cose ormai scomparse.

La vita e il lavoro di Salvatore Italia dicono, invece, un'altra verità sui Beni Culturali, come queste pagine testimoniano in maniera splendida. Ogni volta, in ogni suo intervento o saggio qui raccolto c'è la stessa passione di un esploratore che cerca le sorgenti del Nilo. Così ha concepito e vissuto il suo "mestiere" di studioso e di alto dirigente del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dove ha impegnato tutto se stesso, sin dalla sua istituzione nel 1974, accompagnando il Primo Ministro del nuovo dicastero, il Senatore Giovanni Spadolini, che tanto si era battuto per la sua istituzione.

Il 14 febbraio 2002, il Nostro Autore, chiamato al Senato fu, come si dice, audìto. In quel momento mostrò di quale magnifica pasta professionale e morale siano fatti coloro che servono lo Stato in posizioni di altissima responsabilità, dovendosi destreggiare tra le leggi e interessi politici non sempre coerenti con lo scopo dichiarato sulla carta.

Fu un "affresco" quello che Salvatore Italia presentò ai parlamentari. Un'analisi lucida e approfondita sui temi della tutela e della valorizzazione dei Beni Culturali, sui compiti del Ministero e sulla necessità di una politica culturale di grande visione e di ampio respiro. Ma non mancarono neppure le denunce coraggiose.

Egli criticò, per esempio, l'uso di "enormi risorse, circa 645 miliardi nel 1985, che purtroppo furono utilizzati in maniera dissennata dal momento che non si seppe condurre una politica di ampio respiro". Erano stati messi in circolo per il progetto chiamato appunto dei "giacimenti culturali". E spiegò puntualmente la sua amarezza, mettendo la propria competenza a disposizione dei parlamentari. In alcune regioni – raccontò – non arrivò una lira, in altre andò meglio, in altre ancora si acquistarono "macchinari all'avanguardia o software grandiosi che successivamente, divenuti obsoleti, abbiamo dovuto dismettere". Un esempio tra i tanti che giustificava però quell'aggettivo così forte: dissennata.

Gli dispiaceva, e si percepiva perfettamente ancora tredici anni dopo, dal resoconto stenografico, perché quel denaro non era stato usato per l'oggetto prezioso cui era stato destinato, ma per altre finalità, più di carattere economico che culturale per mettere in moto, cioè, un'altra macchina, quella del Pil, dell'industria informatica, senza cura, e senza passione per l'oggetto in sé. Come negli ospedali dove spesso si buttano soldi per congegni leonardeschi poi messi da parte, poiché non sono acquistati quali strumenti per il bene dei pazienti, ma perché considerati una specie di "*status symbol*" a beneficio di chi li compra e di chi li vende.

Colpisce l'aggettivo: uso "dissennato" della cultura: è un paradosso assoluto, perché a cosa serve un "giacimento culturale" se non a coltivare la sapienza e la prudenza degli umani che di quel giacimento sono gli eredi? Accade proprio quando non si ama il "bene culturale", e non lo si considera come qualcosa di vivo e di vivente. Un bene ereditato dalle generazioni precedenti e da consegnare a quelle future nel segno della vita e della tradizione, per la continuità della storia.

Non è feticismo, ma rispetto per chi, donna o uomo, comunità o popolo, vi ha lasciato l'impronta della fatica e del genio umano.

"Giacimento" esprime ricchezza, si usa per il petrolio, detto non a caso "oro nero"; suppone una miniera da picconare, sfruttare e vendere. Certo, il Professor Italia è perfettamente consapevole che tutto concorre al benessere di un territorio; persino il turismo religioso è da lui trattato, oltre che dalla necessità di un rapporto tra struttura ricettiva alberghiera e realtà museale, monumentale ed archeologica. È inutile valorizzare le bellezze se esse non sono usufruibili. È come nascondere il

cielo con un telo. Ma la discussione economica deve seguire quella spirituale e culturale, non si può sovrapporre ad essa, non deve spegnerla o nasconderla.

Per questo il Professor Italia fornisce consigli preziosi per una politica più illuminata, orientata alla tutela e alla valorizzazione di quell'immenso patrimonio artistico, storico e archeologico che è la risorsa migliore – unica e irripetibile – del nostro Paese. Da un capo all'altro dell'Italia. Come non ricordare, per esempio, consigli così generosamente e sapientemente dati agli amministratori della Basilicata?

I Beni Culturali come cuore pulsante anche dell'economia. Protagonisti però non cimeli da sfruttare in contesti insensibili alla civiltà che i medesimi beni rappresentano. Valorizzazione rispettosa dei luoghi sacri e prosperità della popolazione si congiungono in quello che i francesi chiamano "*territoire*". Per cui valutano bene culturale il vino e il formaggio, insieme con i castelli della Loira circonvicini.

Per il Professor Italia i Beni Culturali sono, piuttosto che pietre di un giacimento, alberi millenari e fiori primaverili di un giardino che va coltivato, e va curato tutto, senza trascuratezza di questo o di quel luogo, perché la dissoluzione della cultura è contagiosa come la gramigna. Questo ha conseguenze anche politiche: esige spirito illuminato, amore per la cultura, capacità di visione, attitudine a "pensare in grande" e coerenza dei comportamenti per una oculata gestione territoriale. Cosa che leggi contraddittorie ancora non consentono. E questo il Professor Italia non si stanca di ripetere.

Come tutti gli autentici uomini che sono specialisti assoluti in un settore (Italia lo è, a livello mondiale, per tutto ciò che attiene gli Archivi e le Biblioteche), egli in realtà ha sempre avuto ed ha interesse per tutto. Lo si vede bene in questa raccolta, che è un favoloso zibaldone, una vivanda ricchissima e colorata di mille ingredienti. In questo senso anche Salvatore Italia è un bene culturale vivente, e questo libro lo cataloga come tale. Un volume che è di per sé espressivo della nostra identità nazionale, da nord a sud, della nostra tradizione artistica e culturale.

Tutto l'umanesimo italiano ha avuto questa costante enciclopedica, sulle orme di Pico della Mirandola. Anche la minuzia è centrale nel cosmo, e per questo anche un manoscritto minore merita di essere conosciuto, chiamato per nome, così da rendersi disponibile ad una conoscenza universale, perché senza di esso mancherebbe qualcosa al mondo. Sono certo che Salvatore Italia vincerebbe il concorso per guidare la catalogazione e la custodia della favolosa Biblioteca di Babele di Jorge Luis Borges. Non c'è niente di meno noioso dell'ordine quando ha in sé lo spirito della conoscenza e della curiosità.

E con questo spirito il Prof. Italia ha speso tutta la sua vita a servizio dello Stato e della cultura. Grazie Professore!

Pierpaolo Rivello, *Manuale del diritto e della procedura penale militare. Ordinamento giudiziario militare*. Torino, *G. Giappichelli*, 2021

Il volume rappresenta idealmente un momento di sintesi rispetto ad alcune procedenti opere del prof. Rivello dirette ad approfondire le tematiche inerenti al diritto ed alla procedura penale militare.

La finalità perseguita non è solo quella di pervenire ad una trattazione unitaria, volta ad abbracciare la parte sostanziale, relativa al diritto penale militare, con quella afferente alla procedura penale militare, con una contestuale analisi dell'ordinamento giudiziario relativo a questo ramo speciale della magistratura. L'opera contiene infatti numerosi spunti di riflessione che permettono di dare un senso nuovo ad una materia che può essere considerata ancora attuale solo qualora venga esaminata in una luce diversa, imposta dalle trasformazioni che hanno interessato l'ambito militare.

L'Autore, in un'ottica che ha del resto sempre caratterizzato le sue analisi e le sue monografie su questi temi, ha voluto evidenziare il carattere ormai anacronistico di alcuni perduranti retaggi del passato, in uno sforzo teso, fra l'altro, a recepire pienamente le indicazioni offerte dal diritto e dalla procedura penale "comune", individuando peraltro, al contempo, le aree in cui appare invece tuttora utilissima la disamina degli istituti connotati da taluni aspetti tipicizzanti.

Un punto ideale di riferimento dell'opera è rappresentato dagli insegnamenti della Corte costituzionale; il Giudice delle leggi, stante la perdurante inerzia legislativa in questo settore, ha gradualmente espunto le numerose previsioni che apparivano in contrasto con i diritti fondamentali dell'individuo e risultavano antitetiche rispetto alle linee di sviluppo di un diritto moderno ispirato a valori democratici, ma ha sottolineato al contempo l'opportunità di salvaguardare gli aspetti residuali di specificità inerenti a questo specifico settore del diritto.

Il Manuale, pertanto, deve essere considerato come un forte segnale di attaccamento ed anzi di vero e proprio "amore" verso la materia in oggetto da parte di uno studioso che, proprio per tale motivo, cerca di renderla costantemente attuale, "tagliando" idealmente i rami secchi concettuali che finiscono per esporla ad ingiuste critiche, volte a ravvisare in essa una tematica ormai "superata".

Chiuso in redazione

nel mese di novembre 2021

MINISTERO DELLA DIFESA

Giustizia Militare

Rassegna della Giustizia Militare